



COLECCIÓN  
LA UNIVERSIDAD SE INVESTIGA

# La emergencia de una institucionalidad universitaria para formación docente. Cambios, permanencias y luchas

---

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA . COMISIÓN SECTORIAL DE ENSEÑANZA

---



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



comisión sectorial  
de enseñanza



Estela Davyt Negrin

# La emergencia de una institucionalidad universitaria para formación docente. Cambios, permanencias y luchas

---

COMISIÓN SECTORIAL DE ENSEÑANZA

---

Estela Davyt Negrin

Facultad de Humanidades

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Davyt, Estela. La emergencia de una institucionalidad universitaria para formación docente. Cambios, permanencias y luchas, Comisión Sectorial de Enseñanza, 2018 (La Universidad se investiga, n°6) 100p.  
ISBN 978-9974-0-1551-7

## **Rector de la Universidad de la República**

Dr. Roberto Markarian

### **Pro-Rector**

Dr. Fernando Peláez

## **Comisión Sectorial de Enseñanza**

### **ÁREA DE TECNOLOGÍAS Y CIENCIAS DE LA NATURALEZA Y EL HÁBITAT**

#### **Titular**

Alejandro Amaya

#### **Alternos**

Pablo Kelbauskas

Virginia Villalba

### **ÁREA SOCIAL Y ARTÍSTICA**

#### **Titular**

Virginia Orlando

#### **Alternos**

Marcela Vigna

### **ÁREA SALUD**

María Josefina Verde

#### **Alternos**

Julio Siciliano

### **ORDEN DOCENTE**

#### **Titular**

José Passarini

#### **Alternos**

Marcelo Boado

### **ORDEN EGRESADOS**

#### **Titular**

Ricardo Cháves

#### **Alternos**

Fabrizio Mendez

Federico Barreto

### **ORDEN ESTUDIANTIL**

#### **Titular**

Nicolás Sollazo

### **Unidad Académica**

Mercedes Collazo

Beatriz Diconca

Nancy Peré

Virginia Fachinetti

Sylvia De Bellis

Vanessa Sanguinetti

Carolina Cabrera

### **EQUIPO EDITOR**

#### **Coordinación**

Beatriz Diconca

#### **Corrección de estilo**

María Lila Ltaif

#### **Diseño y diagramación**

Gabriela Pérez Caviglia

### **Foto de portada**

<http://www.freeimages.com/>

# Tabla de contenidos

1. Introducción	7
1.1. Antecedentes	8
1.1.1. El nivel universitario para formación docente	8
1.1.2. La ATD de Formación Docente	9
1.1.3. El tema de la tesis	10
1.1.4. Ley General de Educación	11
1.1.5. La política del Encuentro Progresista-Frente Amplio y su incidencia en la ANEP	13
1.1.6. El proceso de elaboración de la LGE como contexto del tema de estudio	14
1.1.7. Actores que pugnarón por hacer valer sus posturas en la elaboración de la LGE	16
1.2. Relevancia	17
1.3. Formulación del tema	18
1.4. Descripción general sobre los contenidos de la publicación	20
2. Descripción de los resultados	21
2.1. Emergencia de un nuevo subcampo	23
2.2. Nueva institucionalidad	26
2.3. El proceso de transformación iniciado en la DFPD y su interrupción a partir de la LGE	29
2.4. La ATD de Formación Docente como actor en la constitución del nuevo campo	30
2.5. La propuesta de la ATD	33
2.5.1. Carácter público	35
2.5.2. Autonomía – Descentralización - Coordinación	35

2.5.3. Nivel universitario	40
2.5.4. Especialidad	41
2.5.5. Relaciones ANEP-UDELAR	46
2.5.6. Cogobierno – Participación	47
2.5.7. Una propuesta no sistémica	50
3. Metodología de Investigación	53
3.1. Los datos empíricos	53
3.2. El trabajo sobre los datos	55
3.3. Limitaciones del corpus recopilado	55
4. Contexto de elaboración de la LGE y análisis de las posturas adoptadas en relación con la emergencia de una nueva institución universitaria para formación docente	57
4.1. Contexto de elaboración de la LGE	57
4.1.1. MEC	59
4.1.2. UDELAR	60
4.1.3. ANEP	64
4.1.3.1. DFPD	67
4.1.4. Redacción del capítulo sobre la transición hacia el IUDE	69
4.2. Análisis de las posturas adoptadas por los organismos de la educación pública en relación con la emergencia de una nueva institución universitaria para formación docente	70
4.2.1. Carácter público	71
4.2.2. Autonomía jurídica-Descentralización-Coordinación	71
4.2.3. Autonomía Jurídica y Coordinación	71
4.2.4. Descentralización y coordinación	75

4.2.5. Nivel universitario -Especialidad -Relaciones ANEP-UDELAR	78
4.2.6. Cogobierno -Participación	81
5. Reflexiones en perspectiva	83
5.1. La emergencia de la institucionalidad y la emergencia del campo	84
6. Siglas	87
7. Referencias Bibliográficas	89



# 1. Introducción

La presente publicación está basada en la tesis titulada *Cambios, permanencias y luchas en la emergencia de una nueva institucionalidad para Formación Docente. La propuesta de la Asamblea Técnico Docente*<sup>1</sup>. La misma fue realizada para obtener el grado de magíster en la maestría en Enseñanza Universitaria de la Universidad de la República (en adelante UDELAR), gestionada por la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE). Fue Tutora de Tesis la Prof. Marta Demarchi y luego se integró como Co-Tutora la Mag. Eloísa Bordoli. En este trabajo se intenta presentar, de manera resumida, los principales contenidos de la investigación.

El tema central de esta tesis fue el análisis de la propuesta de la Asamblea Técnico Docente de Formación Docente (en adelante ATD de Formación Docente) de una institución universitaria nacional, pública y autónoma durante el proceso de elaboración de la Ley General de Educación (en adelante LGE) entre 2006 y 2009. Las Asambleas Técnico Docente constituyen el órgano de expresión de los docentes de la Administración Nacional de Educación Pública (en adelante ANEP) en sus respectivos organismos. El caso objeto de análisis, la ATD de Formación Docente, refiere al órgano de expresión de los docentes de ese ámbito. Hasta 2010, la ATD de Formación Docente respondió ante la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (en adelante

---

<sup>1</sup> Puede consultarse la tesis completa en <http://www.cse.udelar.edu.uy/tesis-meu/>. Para una comprensión histórica adecuada debe tenerse en cuenta que el presente texto terminó de elaborarse en 2015.



DFPD) dependiente del Consejo Directivo Central de la ANEP (en adelante CODICEN). (En virtud del alto número de siglas utilizadas en la redacción de este trabajo, al final del mismo, se incluye un listado)

La propuesta de creación de una universidad para formación docente generó un contexto singular en el campo de la educación superior. Es así que, el centro de interés de esta investigación abarca las primeras señales de las luchas por constituir una nueva institucionalidad desde el punto de vista de los principales actores de la educación. Para cumplir con los objetivos de este estudio se partió de una selección de material producido y hecho público por la ANEP –que incluye la ATD de Formación Docente-, la UDELAR y el MEC entre los años 2005 y 2010.

## **1.1. Antecedentes**

### **1.1.1. El nivel universitario para formación docente**

Desde la recuperación de las instituciones democráticas en 1985 y hasta 2010 la formación pública de docentes de educación primaria, secundaria y técnica estuvo, casi en su totalidad, a cargo de la DFPD que dependía de la ANEP, ente autónomo creado por la Ley N° 15.739. Esta formación tenía carácter terciario desde hacía varias décadas. En 1986 se había aprobado un plan que tenía la misma duración y un núcleo común para las tres carreras, pero en la década de los años '90, diversas resoluciones del CODICEN de la ANEP fragmentaron la unidad de formación docente resultante del Plan 1986, acortaron la formación magisterial y la formación docente técnica al tiempo que crearon nuevas instituciones para la formación de profesores.

Simultáneamente a los cambios mencionados, en el ámbito docente se comenzó a gestar un discurso reclamando el nivel universitario para todas las ramas de la formación docente de la ANEP. Este reclamo tuvo la oportunidad de plantearse más concretamente a partir de 2005 con la llegada al gobierno del Encuentro Progresista-Frente Amplio, que puso en agenda la elaboración de una nueva ley de educación. El proceso incluyó en su comienzo una instancia de debate que abarcó a amplios sectores de la sociedad y donde la ATD de Formación Docente dio a conocer

su propuesta de una Universidad Nacional Autónoma de Educación (en adelante UNAE). Durante las etapas de elaboración del proyecto de ley y del trámite parlamentario, diferentes actores del sistema educativo buscaron medios para incidir en el texto legal definitivo.

La Ley General de Educación N° 18.437 entró en vigencia en enero de 2009 y estableció la creación del Instituto Universitario de Educación (en adelante IUDE) que requeriría la aprobación de una Ley Orgánica. Sin embargo, hasta el momento sólo se ha puesto en marcha el proceso de transición desde la DFPD hacia el IUDE, con la creación del Consejo de Formación en Educación de la ANEP (en adelante CFE) el cual entró en funciones en junio de 2010 sustituyendo a la DFPD. Desde el punto de vista jurídico este consejo tiene una mayor autonomía con relación al CODICEN respecto de la anterior DFPD.

Cabe destacar que durante el proceso de elaboración y discusión del proyecto de ley el carácter universitario de la formación docente constituía un punto de acuerdo, no así la forma que habría de tener la nueva institución. Otro aspecto a resaltar es que simultáneamente con la discusión de la nueva ley de educación, en la DFPD ya se iban adoptando resoluciones que iniciaban el camino del cambio institucional. Este largo proceso en torno a las demandas, debates, luchas, acciones y transiciones en relación con el carácter universitario para la formación docente pública a cargo de la ANEP permite hablar de la emergencia de una nueva institucionalidad, aún cuando la institución universitaria propiamente dicha no se haya concretado.

### **1.1.2. La ATD de Formación Docente**

Las Asambleas Técnico Docentes son los órganos de opinión de los docentes de la ANEP en sus respectivos organismos (fueron creadas por la Ley N° 15.739, Art. 19 inc.8° y a partir de 2009 las consagra la LGE N° 18.437, Art. 70). En el caso de esta tesis, se hace referencia a la ATD de Formación Docente, es decir, a los docentes que integraban la DFPD, órgano dependiente del CODICEN de la ANEP que fue sustituido en junio de 2010 por el CFE.

El órgano máximo de las ATD de la ANEP es la Asamblea Técnico Docente Nacional (en adelante ATD Nacional). En el caso de la ATD de Formación Docente está constituida por delegados de cada instituto o centro de estudio. Asimismo, constituyen órganos de opinión de los docentes de formación docente las ATD locales y la Mesa Permanente, esta última formada por cinco miembros representativos de las diferentes formas institucionales de la capital y demás departamentos del país. La Mesa Permanente representa a la ATD de Formación Docente en el periodo que transcurre entre Asambleas Nacionales Ordinarias y se renueva cada año.

### **1.1.3. El tema de la tesis**

La tesis que aquí se presenta se ha basado en el análisis de la propuesta de una institución universitaria nacional, pública y autónoma que dio a conocer la ATD de Formación Docente. Su propuesta inicial fue la UNAE, sin embargo, a partir de la vigencia de la LGE que establecía la creación del IUDE en condiciones que diferían de la propuesta de la UNAE, la ATD decidió ajustarse a las condiciones en que se proponía el IUDE. La elaboración de la propuesta por parte del colectivo docente tiene un periodo bien acotado que ha servido de marco temporal para esta investigación. El inicio está señalado por la ATD Nacional de Formación Docente realizada en junio de 2006, que aprobó el reclamo de una universidad autónoma de educación y su finalización está marcada por la ATD Nacional de Formación Docente en mayo de 2010, donde el órgano del colectivo docente aprobó un proyecto de Ley Orgánica para el IUDE.

Como se ha expresado, el periodo seleccionado coincide, aunque no estrictamente, con el proceso de elaboración y entrada en vigencia de la Ley General de Educación N° 18.437. Esta relación no es casual pues las características de producción y comunicación del trabajo de la ATD fueron motivadas y pautadas por dicho proceso.

La propuesta de esta universidad incluía la formación docente que en ese momento abarcaba la DFPD, es decir, la formación de maestros para educación inicial y primaria, profesores para educación media

y maestros técnicos, al tiempo que se abría a la formación de los profesionales de la educación en general. De acuerdo con el análisis de los informes, la creación de la nueva institución se produciría a través de un proceso de transformación de la DFPD.

#### **1.1.4. Ley General de Educación**

El proceso analizado tiene como marco histórico la llegada al gobierno en 2005, por primera vez en el país, de una fuerza política autoprogamada progresista y de izquierda: el Encuentro Progresista-Frente Amplio. Por distintas vías, entre ellas la educación el Encuentro Progresista-Frente Amplio se proponía superar la situación de fragmentación social, considerada consecuencia de la aplicación sistemática de políticas de corte neoliberal dominantes en los periodos anteriores, según consta en los documentos programáticos de esta fuerza política. La elaboración de una nueva ley de educación era uno de sus objetivos (Frente Amplio, 2003); (Frente Amplio, 1998).

Desde el gobierno se realizó una convocatoria a la población para participar en la elaboración de una LGE. La oportunidad fue aprovechada por la ATD de Formación Docente para lanzar su propuesta y trabajar para que fuera incluida en el texto que se proyectaba y que introduciría modificaciones en el sistema educativo público en su conjunto. De manera directa involucraba a la ANEP y al Ministerio de Educación y Cultura (en adelante, MEC) y de manera indirecta a la UDELAR, pues establecía instituciones coordinadoras entre el MEC y los entes autónomos de la educación. El proceso de elaboración de la ley, incluyendo la intervención de los organismos que estaban involucrados en la misma, constituyó el contexto en que la ATD fue elaborando el proyecto de la UNAE.

Las características particulares que este gobierno le imprimió al proceso de elaboración de la LGE sumadas a las propias de elaboración y aprobación de leyes en general permiten diferenciar varias etapas que resultaron significativas para esta investigación. La primera de ellas fue la convocatoria al primer Debate Educativo, como se lo denominó, en diciembre de 2005, que se realizó a través de asambleas de diferente

índole, coordinadas por la Comisión Organizadora del Debate Educativo (en adelante CODE) y culminó con la realización del Congreso Nacional de Educación “Julio Castro” (en adelante CNE) desde el 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2006. Durante ese año, la población en general (en asambleas territoriales) y los diferentes sectores de profesionales vinculados a la educación en diferentes organismos (en asambleas sectoriales) debatieron y produjeron documentos que se volcaron luego al CNE. En diversas instancias, la ATD de Formación Docente dio a conocer su propuesta de creación de la UNAE y la defendió luego en el CNE. En abril de 2007, la CODE presentó el Informe Final del CNE “Julio Castro”.

La segunda etapa en la elaboración de la LGE se inició luego de la presentación del informe de la CODE. A partir de mayo de 2007, el texto del proyecto de ley que se enviaría al Parlamento se elaboró a la interna del MEC, a pesar de la insistencia de todos los sectores por influir en su redacción.

La tercera etapa comenzó en junio de 2008 con la presentación al parlamento del proyecto de ley por parte del MEC, dando inicio al trámite parlamentario. Dicho trámite culminó en diciembre de 2008 con su aprobación. Como sucediera ante el MEC durante la elaboración del proyecto de ley, en esta ocasión cada sector buscó ejercer influencia en las diferentes bancadas parlamentarias de acuerdo a sus intereses.

La cuarta y última etapa comenzó con la puesta en vigencia de la LGE N° 18.437 a partir de enero de 2009. La LGE estableció la creación del IUDE en la órbita del Sistema Nacional de Educación Pública (adelante SNEP). Como inicio del proceso de creación la ley determinó la formación de una Comisión de Implantación del IUDE (en adelante CI del IUDE). En virtud de consideraciones metodológicas de esta tesis, esta cuarta etapa (en lo que se refiere a la LGE) culmina con la aprobación del Informe Final de la CI del IUDE. El informe aprobado contó con un capítulo donde se establecieron pautas para el inicio del proceso de transición desde la DFPD al IUDE. En función de ese capítulo, la DFPD fue sustituida por el CFE, el cual entró en funciones en junio de 2010, ya fuera del periodo que abarca este estudio.

Cabe destacar, de todo el proceso, el esfuerzo por parte de los diferentes actores por hacerse oír ante aquellos que formulan las políticas educativas, MEC y Parlamento, con la intención de incidir en los contenidos de la ley.

### **1.1.5. La política del Encuentro Progresista-Frente Amplio y su incidencia en la ANEP**

En los documentos programáticos del Frente Amplio se sostenía que la superación de la crisis en que se encontraba el país implicaba una nueva visión de la democracia en términos de democratización. Esta postura se vio reflejada en la política educativa llevada adelante por la ANEP del periodo 2005-2009 expuesta en la ley de presupuesto quinquenal del ente, la cual se centró en lo que el propio documento denomina “conducción democrática” (ANEP-CODICEN, 2005). El CODICEN promovió la participación de todos los actores institucionales en el gobierno de cada organismo del ente y les concedió un mayor grado de autonomía de gestión.

Este último aspecto fue particularmente relevante en el caso de la DFPD que a pesar de ser una Dirección dependiente del CODICEN actuó como un consejo desconcentrado, es decir, con un grado de autonomía similar al de los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Enseñanza Técnico Profesional. Al mismo tiempo, la importancia que el CODICEN le atribuyó a la formación de docentes bajo su órbita se vio reflejada en el fortalecimiento del área, iniciada inmediatamente a través de la incorporación de la Secretaría de Capacitación Docente a la DFPD. Desde su creación durante la segunda mitad de la década de los años '90 esta Secretaría, que incluía los Centros Regionales de Profesores (en adelante CERP) y el Centro de Capacitación, dependía directamente del Presidente del CODICEN. En razón de su dependencia, los docentes de estos centros no formaban parte de la ATD de Formación Docente, situación que se transformó a partir de 2005 al incorporarse los docentes de los CERP a la ATD de Formación Docente. De esta manera, quedaba en parte superada la fragmentación que se había producido en la década de los años '90.

La política de *conducción democrática* del ente que inició el CODICEN en 2005 significó para la ATD de Formación Docente un escenario históricamente diferente al de las anteriores administraciones. La participación de este colectivo se vio reflejada en la creciente producción de documentos en las sucesivas ATD Nacionales del periodo en estudio. En ellos ha quedado plasmada su propuesta de una institución universitaria, nacional, pública y autónoma para formación docente.

El tratamiento del tema de esta investigación exigió precisar qué se entiende por los conceptos de democracia y democratización. Por una parte, se comprende a la democracia como un proceso dialéctico entre la legitimidad del cuestionamiento y la búsqueda de certezas y no como una forma política acabada que pueda resolver de manera definitiva los conflictos sociales (Lechner, 1980; 2006). Por otra parte, y en consonancia con el concepto de democracia adoptado y los documentos programáticos del Frente Amplio, se considera democratización a la creciente participación de la población en las decisiones políticas del gobierno.

### **1.1.6. El proceso de elaboración de la LGE como contexto del tema de estudio**

La elaboración de la propuesta de la ATD de creación de la UNAE transcurrió simultáneamente a la elaboración y entrada en vigencia de la LGE, es decir, entre 2006 y 2010. Las etapas que se han señalado en el proceso de formulación de esta política educativa constituyeron un contexto que incidió fuertemente en la conformación y aprobación de diferentes documentos por parte de la ATD. Esto se debió no solamente a las características formales del proceso y sus resultados sino también a la actuación de otros actores que sustentaron posiciones diferentes y, en algunos aspectos, contrarias a las defendidas por la ATD de Formación Docente. En no pocas ocasiones, los pronunciamientos de organismos como la UDELAR y la ANEP constituyeron respuestas a la propuesta de este órgano docente.

La LGE aprobada en diciembre de 2008 organizó el SNEP. En el proyecto de Ley hasta sus últimas formulaciones, el IUDE se creaba como un Instituto Universitario en la ANEP pero al momento de la aprobación

de la LGE quedó establecida su creación como un organismo autónomo en el SNEP. De esta manera, la formación docente, hasta entonces administrada por la DFPD, quedaba fuera de la ANEP. En ese sentido, se verifica una coincidencia con la propuesta de la ATD, ya que tanto la ley como la ATD proponían una institución autónoma. Sin embargo, la Ley sólo determinó algunos pasos que no garantizaban su definitiva institucionalización. El gobierno estaba en condiciones de efectivizar el trabajo de la CI del IUDE, pero su real concreción requería, como lo establecía la LGE en su Artículo 85, la aprobación de una Ley Orgánica en el Parlamento. Allí no se han conformado hasta hoy las mayorías requeridas para ello.

El 14 de mayo de 2009 inició sus sesiones la CI del IUDE formada por un representante del MEC, un representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (en adelante INAU), un representante de la ANEP y un representante de la UDELAR. Tal como lo establecía la Ley, el 30 de abril de 2010 la CI del IUDE entregó su Informe Final. La conformación y condiciones de funcionamiento de esta Comisión no tuvieron la conformidad de la ATD de Formación Docente. No obstante, trabajó en las comisiones formadas en la DFPD para apoyar el trabajo de la delegación de la ANEP. Simultáneamente, en las ATD Nacionales de Formación Docente de 2009 y la primera de 2010, se decidió adaptar la propuesta de creación de una universidad autónoma a lo que la LGE había establecido, y elaborar un proyecto de Ley Orgánica del IUDE.

Según lo establecido en la LGE el proyecto de ley orgánica debía ser presentado por el MEC al Parlamento luego de finalizado el trabajo de la CI del IUDE. Sin embargo, la ATD de Formación Docente se adelantó a los plazos establecidos. Mientras se procesaba el trabajo en la Comisión se abocó a la elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica del IUDE volcando en el mismo las principales ideas que definían la UNAE. El trabajo sobre el proyecto de Ley Orgánica culminó en la XVIII ATD de Formación Docente en mayo de 2010. Esta fase constituye el cuarto y último período establecido en esta investigación.



### **1.1.7. Actores que pugnaron por hacer valer sus posturas en la elaboración de la LGE**

La propuesta de creación de una Ley General de Educación a partir del Debate Educativo y el CNE con una convocatoria tan amplia permitió que fueran muchos los sectores sociales interesados en incidir en el proyecto. No obstante, para cumplir los objetivos del análisis, en este trabajo se consideraron aquellas instituciones que se pronunciaron de manera explícita y con propuestas concretas sobre la formación de docentes en la esfera pública y dentro de los organismos que abarcaba la ley. En este sentido, se abordarán las propuestas del MEC, de la UDELAR y de la ANEP.

La propuesta concreta del MEC se conoció a través de los sucesivos textos del proyecto de ley. Finalmente, la LGE N°18.437 creó el Sistema Nacional de Educación y como parte de él el SNEP integrado por la ANEP, la UDELAR y el MEC. A través de un articulado referido a la coordinación del SNEP estos organismos encargados de casi la totalidad de la educación pública quedaban vinculados a través de la Comisión Coordinadora del SNEP (en adelante CCSNEP). El poder del MEC como actor principal en la elaboración de política pública se vio favorecido por el rol que la LGE le adjudicó en la coordinación del SNEP. Esto quedó evidenciado por la incidencia que tuvo en el trabajo de la CI del IUDE, cuyos informes eran elevados a la CCSNEP.

Otro actor de suma importancia fue la UDELAR. La LGE incorporaba cambios en la coordinación del sistema educativo por los que la UDELAR se veía afectada en sus vínculos con el MEC y la ANEP. Por su interés en incidir en relación con la participación del MEC en la elaboración de política educativa y en los cambios que se proponían en los órganos de la ANEP que la podían afectar indirectamente, la UDELAR se pronunció respecto a numerosos asuntos, entre ellos, respecto a la creación del IUDE. No obstante, en virtud de constituir un ente autónomo con especiales referencias en la Constitución de la República esta ley no podía modificar su organización interna.

El organismo que más se transformaba con la nueva ley era la ANEP. En lo que se refiere a formación docente, fueron varios los órganos de

este ente que se pronunciaron, fundamentalmente el CODICEN, la DFPD y la ATD de Formación Docente. En función de la autonomía de gestión que el CODICEN le otorgara a la DFPD ésta había iniciado un proceso de fortalecimiento de su área introduciendo modificaciones institucionales con elementos propios del nivel universitario. Con diferente modalidad e intensidad, los tres órganos de la ANEP pugnarón por incorporar en el texto legal el sentido de las transformaciones emprendidas. En la expresión de dichas posturas ha sido posible reconocer luchas por mantener posiciones y por introducir cambios planteando argumentos de diversa índole.

## 1.2. Relevancia

Como se ha señalado en el párrafo anterior el MEC, la UDELAR y la ANEP, cada organismo desde una perspectiva diferente, dieron gran importancia a la formación docente. Ello ha quedado expuesto en el proyecto de LGE presentado por el MEC y la documentación de la ANEP y de la UDELAR desde el comienzo del periodo que abarca este estudio (ANEP-CODICEN, 2005); (UDELAR *PLEDUR* 2005-2009). La consideración, por parte de estos organismos, de la formación docente de la ANEP como elemento estratégico para el fortalecimiento de la educación en el país en el periodo de gobierno que comenzó en 2005, otorga relevancia a la investigación realizada.

Por otra parte, este estudio abordó la compleja etapa del debate y lucha por fijar en el texto legal la forma concreta de la nueva institución para formación docente. Por esto, se espera que los resultados de la investigación puedan contribuir a una mejor comprensión de los procesos que han transcurrido, así como los que aún están en curso. Por ejemplo, la institucionalidad establecida en la LGE ya ha sido modificada y se encuentra con aprobación parcial en el Parlamento el Proyecto de Ley de creación de la Universidad Nacional de Educación (UNED). Más allá de las disposiciones legales que puedan aprobarse, las características de la institucionalidad que finalmente se concrete dependerán del relacionamiento que se establezca entre los actores involucrados. En este sentido y en un contexto donde el discurso político explicita una

intencionalidad democratizadora el proceso en sí mismo adquiere también una significación particular. Tanto la propuesta de la ATD como el contexto en que se elaboró y las concepciones con las cuales se enfrentó ofrecen una oportunidad para profundizar en el potencial carácter democratizador de los procesos de elaboración de política pública.

Otro aspecto importante para el funcionamiento de una institución tiene que ver con el conocimiento de la peripecia histórica de su creación. En este sentido, el corpus teórico de esta tesis pretende aportar a la elaboración de la política educativa que institucionaliza su emergencia y los conceptos sobre educación superior universitaria que se encuentran en su base.

### 1.3. Formulación del tema

El fortalecimiento de la formación docente que se produciría mediante su incorporación en el nivel universitario fue un tema en el que aparentemente había consenso entre los diferentes grupos de influencia. No obstante, el alcance de su aplicación y, sobre todo, el grado de autonomía que gozaría la nueva institucionalidad pusieron de manifiesto importantes diferencias entre los actores involucrados.

El acuerdo general sobre el carácter universitario de la formación de docentes precedió a la disputa por el control de la institucionalidad para su puesta en marcha. El hecho de superar su condición de nivel meramente terciario implicaba ingresar en otro campo y significaba colocar en una misma institución cometidos asignados a dos entes autónomos con competencias históricamente diferenciadas, a saber, la ANEP y la UDELAR.

Las relaciones que se concretaron entre los actores adquirieron ciertas características que permiten considerar al espacio que se iba conformando como *campo social* de acuerdo con el sentido que le otorga Pierre Bourdieu. Este autor sostiene que “la existencia de un campo especializado y relativamente autónomo es correlativa de la existencia de compromisos y de intereses específicos” (Bourdieu, 1988: 108). Esos “mundos relativamente autónomos” se van constituyendo, según el autor, a medida que aparecen necesidades diferentes (Bourdieu,

1988). En consonancia con estos planteos este estudio sostiene que las relaciones de poder que dan lugar a los campos deben ser consideradas como parte de las relaciones humanas en general y no específicas de algún espacio social en particular.

El contexto teórico permite entender cómo, a pesar de su relativamente baja incidencia en comparación con otras instituciones involucradas, la ATD de Formación Docente logró incidir en la redacción de la LGE, aunque no imponerse. Su propuesta fue muy concreta y específica en muchos aspectos relacionados con la institucionalidad, el grado de autonomía y el alcance de la institución para formación docente que finalmente se estableció en la LGE. Las bases de esta propuesta están en el informe de la ATD Nacional de Formación Docente donde se aprobó un proyecto de Ley Orgánica del IUDE y en otros informes del periodo que fueron seleccionados para ser analizados.

En función de las consideraciones anteriores se plantearon los objetivos de la investigación. Su objetivo general fue:

- Analizar las propuestas de transformación institucional de la formación docente pública a fin de reconocer la emergencia de ese sector como un subcampo de la educación superior de nivel universitario en Uruguay. En ese contexto de lucha, analizar la propuesta específica de la Asamblea Técnico Docente de Formación Docente elaborada en ese periodo e identificar su contribución al proceso.

Este objetivo general se tradujo en varios objetivos específicos vinculados al posicionamiento de los actores en este proceso y a los contenidos de la propuesta de la ATD:

- Analizar la intervención de la ATD, como actor en la elaboración de política educativa, con su propuesta institucional en el proceso de la LGE.
- Dar cuenta de las características y fundamentos de la institución universitaria propuesta por la ATD: a) la presencia de dos líneas de política educativa vinculadas con las dos modalidades

institucionales que conforman el colectivo, a saber, el modelo autonómico configurado en el correr del siglo XX y la línea característica de la reforma educativa de los años '90; b) las definiciones sobre la especialidad que la identifica y justifica su existencia como ente autónomo.

- Desde la perspectiva de una lucha por posiciones en el campo, analizar cómo percibe la ATD la relación ANEP-UDELAR en el proceso de cambio institucional.
- Analizar, desde la perspectiva de un proceso de democratización participativo, la concepción de participación que subyace en la propuesta y en el funcionamiento de la ATD de Formación Docente.

Como ya ha sido expuesto, esta investigación se basó en el análisis de una selección de material producido y hecho público durante el periodo de estudio en relación a la temática.

#### **1.4. Descripción general sobre los contenidos de la publicación**

La presente publicación pretende recuperar los resultados obtenidos y los conceptos principales desarrollados en la tesis, para lo cual se ha modificado el orden de presentación de las partes que constituyen su totalidad.

En primer lugar, se presenta una descripción de los resultados obtenidos respecto a los objetivos propuestos en relación con la emergencia de un nuevo subcampo en la educación y las características de la propuesta de la ATD. Los mismos se exponen acompañados de algunos elementos históricos y teóricos que se integraron en su elaboración. En segundo lugar, se expone brevemente la metodología de investigación utilizada en la elaboración de la tesis, sus ventajas y sus limitaciones. En tercer lugar, se presenta el contexto de elaboración de la LGE y el análisis de las posturas adoptadas por el MEC, la UDELAR y la ANEP en relación con una nueva institución para formación docente. Finalmente, se presenta una breve reflexión en perspectiva que procura dar cuenta de algunas complejidades del proceso de emergencia de una nueva institucionalidad para la formación de docentes, aún en curso.

Cabe especificar que por tratarse de una publicación con una extensión considerablemente menor a la tesis no todas las fuentes, tanto bibliográficas como documentales, serán citadas en este trabajo. Antes de la bibliografía, como ya se indicó, se encuentra una lista con las siglas que se han utilizado con más frecuencia en el trabajo.





## 2. Descripción de los resultados

En este apartado se exponen de manera sintética los resultados de la investigación en relación con los objetivos propuestos. Estos se pueden ordenar según cinco aspectos: 1-los vinculados a la emergencia de un nuevo subcampo de la educación en torno a la definición de la formación docente de carácter universitario; 2-los relacionados con las diferentes propuestas institucionales; 3-el proceso de transformación iniciado en la DFPD y la incidencia que tuvieron en él los dos temas anteriores; 4-la ATD de Formación Docente como actor político y; 5- la especificidad de la propuesta de la ATD de Formación Docente para una institución universitaria autónoma de Formación Docente.

Los resultados deben ser interpretados en el contexto de las luchas por la LGE que giraron en torno a categorías que aquí se exponen desde la perspectiva de la formación de docentes, pero que en realidad tuvieron repercusiones en el sistema público en su conjunto, específicamente autonomía, descentralización y coordinación. Es preciso también tener en cuenta que, en relación con el resto de los actores involucrados, la ATD de Formación Docente tenía un menor poder para incidir en las definiciones sobre la LGE.

### 2.1. Emergencia de un nuevo subcampo

El proceso que ha atravesado la creación de una institución pública de carácter universitario para formación docente, cuya primera expresión legal se encuentra en la LGE N° 18.437, puso de relieve las tensiones que existían en torno a su concreción. De acuerdo con Pierre Bourdieu,



un *campo* es un espacio donde se ponen en juego *objetos e intereses específicos* (Bourdieu, 2000a). La constitución de un campo implica relaciones de fuerza, lucha y competencia en un juego que merece ser jugado en virtud de los objetos que están involucrados en él. Tales objetos constituyen el *capital específico* de un campo y las relaciones de fuerza se dan en función de lograr posiciones que permitan su dominio. Por ello, se trata de *relaciones objetivas* que van definiendo la *estructura* del campo, en la medida que dan por resultado las posiciones que cada agente logra (Bourdieu, 1988). Esta perspectiva permite comprender al espacio social en su conjunto ya que, de acuerdo con la respuesta de Bourdieu a Loïc Wacquant, en Bourdieu y Wacquant (1995), “en las sociedades altamente diferenciadas, el cosmos social está constituido por el conjunto de estos microcosmos sociales relativamente autónomos [...]” (1995:64).

A través del análisis de la abundante documentación seleccionada para este trabajo, a saber, los informes de las ATD Nacionales de Formación Docente y los pronunciamientos del MEC, de la UDELAR y de la ANEP, pueden reconocerse las relaciones objetivas que se fueron materializando entre los actores de los organismos involucrados, evidenciando así la emergencia de este nuevo campo. Estas relaciones objetivas se manifestaron en diferentes instancias y abarcaron dimensiones políticas, sociales y culturales. En consonancia con lo que expresa Bourdieu, en Bourdieu y Wacquant (1995) las mismas constituyeron relaciones de fuerza que fueron configurando posiciones en torno a la nueva institucionalidad para la formación docente pública de la ANEP en un proceso dinámico. Tal como lo explicita el citado autor, las relaciones objetivas entre los agentes son las que determinan los límites del campo y los criterios de inclusión. Éstos no pueden fijarse en abstracto, *a priori*. De ahí la dinámica de un campo, la necesidad de mantener constantemente el juego: “Así, -sostiene el autor- las fronteras del campo no pueden determinarse sino mediante una investigación empírica” (1995: 66).

Los tres organismos responsables de la educación pública –el MEC, la UDELAR y la ANEP– llevaron adelante sus propias estrategias de lucha en busca de lograr mejores posiciones con relación a los nuevos objetos que aparecían en el campo de la educación, en torno a la inclusión de una

nueva institucionalidad para Formación Docente en la LGE. La lucha por la definición y dominio de un *capital específico* y por la determinación de *límites*, lo cual implica una *lógica* y criterios de inclusión, se hizo visible. Ello permitió reconocer, dentro del campo de la educación, la emergencia de un subcampo en el espacio de la formación pública de docentes cuando ésta comenzó a considerarse, en el marco de la elaboración de la LGE, como educación de nivel superior universitario. Hasta la aprobación de la LGE, el MEC estaba limitado en lo que respecta a su relación con la ANEP y con la UDELAR. Estos últimos, en razón de su autonomía, también funcionaban sin definidos vínculos orgánicos entre sí.

Se trató de una compleja red que tensionó las relaciones entre estos actores. La lucha por lograr una norma donde se potenciara el control de la política educativa por parte del gobierno, tensionó la relación entre el MEC y los entes autónomos en términos generales, aunque con relación a formación docente, el reclamo de autonomía jurídica provenía sólo de la ANEP. Por otro lado, la tensión creada por el control en la definición del nivel superior universitario para Formación Docente puso en tensión a la UDELAR y a la ANEP, especialmente a la DFPD y la ATD, pues la definición de la nueva institucionalidad puso en juego elementos de los capitales específicos propios de sus respectivos campos: lo específico del nivel de enseñanza superior reclamado por la UDELAR y lo específico de la formación docente reclamado por la DFPD de la ANEP, particularmente por la ATD de Formación Docente. En ambos casos se trataba de un capital específico socialmente reconocido, lo que en términos de Bourdieu constituye un *capital simbólico*. El capital simbólico de la UDELAR se identificaba fundamentalmente con la investigación disciplinar y su enseñanza. El capital simbólico de la DFPD se identificaba, fundamentalmente, con la formación pedagógica vinculada a las Ciencias de la Educación y la Didáctica/práctica docente. Hasta que comenzó a considerarse la creación de una institución universitaria para formación docente ambos campos mantenían una autonomía relativamente estable.

Las relaciones objetivas constituyen relaciones de poder y son un aspecto inherente de las relaciones humanas. Esta dimensión del concepto de poder contribuye a la comprensión del proceso estudiado en tanto, según Elías (1994) “tiene que ver con el hecho de que existen grupos o individuos que pueden retener o monopolizar aquello que otros necesitan [...] Y, cuanto mayores son las necesidades de estos últimos, mayor es la proporción de poder que detentan los primeros” (1994: 53). Sin embargo, este autor plantea que la relación no es lineal pues “por otra parte, los grupos o individuos a los que se les niegan los medios para satisfacer sus necesidades poseen generalmente algo de lo que carecen, y que a su vez necesitan, los que monopolizan lo que otros necesitan” (1994: 53). Estos conceptos permiten comprender cómo los actores pugnaron y tensaron al máximo sus fuerzas para conquistar posiciones en el campo emergente de la formación docente universitaria, pese a las condiciones desiguales para incidir en el texto definitivo de la LGE.

## 2.2. Nueva institucionalidad

Al inicio del proceso de elaboración de la LGE, los cambios en el estatus jurídico de la formación docente radicada en la DFPD, propuestos por parte de la UDELAR y de la ANEP –con excepción de la ATD de Formación Docente- eran de escasa significación. La ANEP propuso su transformación en un consejo desconcentrado como lo eran ya, el Consejo de Educación Primaria, el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnico Profesional. Tanto la ANEP como la UDELAR proponían avanzar en términos de colaboración. A los efectos, en 2005 se constituyó la *Comisión Mixta ANEP-UDELAR*. La propuesta de una institución concebida como ente autónomo para formación docente fue introducida por la ATD de Formación Docente. Esto ocurrió en ocasión del Debate Educativo, particularmente, en el CNE “Julio Castro”. Si bien la propuesta no fue acompañada por la mayoría del Congreso el tema fue objeto de fuerte polémica y, de hecho, quedó incorporado como tema ineludible en la agenda política y cambió el rumbo de la discusión sobre la nueva institucionalidad para formación docente (Davyt y Rodríguez, 2011).

Lo que se afirma en el párrafo anterior quedó evidenciado en las modificaciones que sufrió el articulado del proyecto de LGE referido a la institución que debía ocuparse de la formación de docentes. Con variantes en los sucesivos borradores, el IUDE estaba previsto para funcionar en la órbita de la ANEP. Sin embargo, pocos días antes de su aprobación quedó incorporada la creación del “Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública” (Artículo 84 de la LGE). De acuerdo a lo establecido en el art. 85 su creación definitiva requeriría de la aprobación de una Ley Orgánica. De este modo, el IUDE se constituiría en un ente autónomo.

Sin embargo, la aprobación de una norma no es el único elemento determinante de la política pública que viabiliza la emergencia de una nueva institución. Esto se debe a que además de las decisiones jurídicas, la concreción de una nueva institucionalidad que consagrara la formación docente pública con carácter universitario requería el aporte de la UDELAR, única institución pública de nivel universitario hasta el momento, así como la base de la DFPD de la ANEP, única institución pública que otorga títulos docentes habilitantes para ejercer la docencia en los centros dependientes de la ANEP. De todos modos, la forma cómo la norma jurídica establece los vínculos institucionales es un factor que puede ser determinante en el desarrollo de los procesos ulteriores. Como se ha señalado anteriormente, tanto la ANEP como la UDELAR, ejercieron su cuota de poder para incidir en las condiciones que la norma legal establecería.

La LGE N° 18.437 no incluyó en forma expresa a la DFPD en el proceso que estableció para la creación del IUDE, ni la menciona como base de la nueva institución. Esta omisión manifiesta una posición al respecto, ya que al establecer la *creación* del IUDE sin indicar la base de la que se partiría marcó su proceso fundacional (Ley N° 18.437 Artículos 84 y 85)<sup>2</sup>.

---

2 ARTÍCULO 84.- (Creación).- Créase el Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública que desarrollará actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera. ARTÍCULO 85.- (Estructura y funcionamiento).- Constitúyese una Comisión de Implantación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) integrada

Esto puede interpretarse como una posición en relación a la política educativa entendida como política pública. De acuerdo con Marta Demarchi (2005) una política pública es “el conjunto de las acciones y omisiones que manifiestan una determinada forma de intervención del Estado; constituyen en consecuencia la totalidad de iniciativas y de respuestas, manifiestas o implícitas, que dan cuenta de la posición del Estado” (2005: 4).

Las condiciones que la LGE estableció para la creación del IUDE no estuvieron acordes a la magnitud de la obra que se proponía. El plazo para el trabajo de la CI del IUDE, que debía establecer las características fundamentales de la nueva institución y la transición desde la DFPD al IUDE fue de poco más de un año a partir de la entrada en vigencia de la Ley en enero de 2009. Todo el trabajo se realizó durante el año electoral de 2009 y su finalización coincidió con el cambio de autoridades propio del inicio de una nueva administración de gobierno. Por otro lado, la ley estableció que la concreción del IUDE requería de la aprobación de su Ley Orgánica. Esa etapa se inició en 2010 luego de la entrega del Informe Final de la CI del IUDE, ya fuera del periodo de esta investigación. No obstante, es preciso señalar que a la fecha de publicación de este texto la nueva institución no se ha concretado.

La emergencia de una nueva institucionalidad para la formación de docentes pública a partir de los capitales específicos de la DFPD y de la UDELAR, instituciones ambas con una trayectoria largamente reconocida, habría requerido de un proceso con más amplia participación y realizado en plazos menos perentorios. A las dificultades surgidas por los plazos fijados y las condiciones históricas en que tuvo lugar, hay que sumar el hecho de que la institucionalidad que quedó fijada en la LGE no coincide con ninguna de las propuestas que se habían presentado. Por ello, era de esperar que, en el proceso de trabajo de la CI del IUDE incidiera el juego de intereses propio de la constitución de un campo. El

---

por un representante del Ministerio de Educación y Cultura, uno del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, uno de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y uno de la Universidad de la República que cuenten con reconocida competencia y experiencia en la materia, cuyo cometido será: [...]

IUDE debía construir las características del nivel universitario en todo el rango de formaciones y disciplinas que abarca la formación docente, lo cual incluía los capitales específicos de la UDELAR y de la DFPD. La LGE estableció algunas definiciones jurídicas, pero la real definición de las lógicas, capitales específicos y criterios de inclusión/exclusión del nuevo campo que sin duda incidirán en la concreción final de la nueva institucionalidad se dará en el juego de las relaciones objetivas.

### **2.3. El proceso de transformación iniciado en la DFPD y su interrupción a partir de la LGE**

Si bien la primera expresión legal de una institución de formación docente de carácter universitario apareció en la LGE N° 18.437 con el establecimiento de la creación del IUDE, las transformaciones en la DFPD hacia ese nivel ya habían comenzado a realizarse en el marco jurídico de la Ley 15.739, pues el CODICEN del periodo 2005-2009- le otorgó a la DFPD la posibilidad de funcionar como un consejo desconcentrado. La autonomía de gestión concedida le permitió por primera vez elaborar y administrar su presupuesto, así como modificar la forma de conducción e introducción de importantes modificaciones (ANEP-CFE, 2010) (Barboza, 2010). El nuevo modo de conducción incluyó la participación de los actores colectivos en la toma de decisiones.

En relación con las transformaciones hacia el nivel universitario, la participación de los colectivos puede verse como una oportunidad de aprendizaje de cogobierno. Una manifestación de esta política de participación fue el Acuerdo de Directores con intervención de autoridades y representantes de docentes, estudiantes, egresados y funcionarios, “De este modo, -expresa la Memoria de la institución- la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente ha funcionado como un órgano Colegiado” (DFPD, 2010: 73).

Otra transformación hacia el nivel universitario consistió en la aplicación del Plan Nacional Integrado de Formación Docente 2008 (PNIFD 2008), cuyo documento final se conoció como Sistema Único

Nacional de Formación Docente 2008 (SUNFD 2008)<sup>3</sup>. Su elaboración durante 2006 y 2007 contó con la participación de las autoridades junto con representantes de Directores de Institutos y Centros, delegados de la ATD, de estudiantes y de la Intergremial de Formación Docente a través de un procedimiento previamente acordado. El nuevo plan incorporó a la formación docente características propias del nivel universitario tales como carga horaria acorde, creación de departamentos académicos con las funciones de docencia, investigación y extensión y el desarrollo de posgrados. Estos últimos se iniciaron en 2007, antes de la puesta en marcha del PNIFD en 2008, en el marco de los programas conjuntos entre la ANEP y la UDELAR con los cursos de *Diploma y Maestría en Educación y Desarrollo* que se realizara en el IPES. Al presente, aún no se ha concretado el nivel de Maestría.

La ATD propuso la creación de la UNAE como punto culminante del proceso de transformaciones iniciado con las nuevas formas de participación y la aplicación del PNIFD en 2008. La LGE no tuvo en cuenta este proceso, por lo cual, las acciones que a partir de la Ley se implementaron se superpusieron a su desarrollo. La CI del IUDE, que debía elaborar las características principales de la nueva institución, trabajó con independencia de las transformaciones en marcha en la DFPD, en virtud de lo cual, éstas sufrieron una interrupción debido al cambio en el escenario jurídico y político que la LGE había impuesto (Davyt y Rodríguez, 2011).

## **2.4. La ATD de Formación Docente como actor en la constitución del nuevo campo**

El funcionamiento de la ATD de Formación Docente se vio estimulado, en este periodo, con los cambios en la política de relacionamiento que había instaurado el CODICEN y que se extendieron a la DFPD. Esta modalidad de relacionamiento, enmarcada en una propuesta de democratización constituyó también una manera de concebir la

---

3 Disponible en <http://www.cfe.edu.uy/index.php/planes-y-programas/plan-nacional-integrado-de-f-d-2008>

elaboración de política pública. Como afirma Lindblom (1991) “los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores” (1991: 5). Esta idea puede constituir una descripción de los hechos, en el sentido de que las cosas ocurren de esa manera aunque los decisores no lo deseen. Pero también puede constituir una concepción que guía el proceso. En el caso de la forma de conducción de la DFPD se puede identificar la segunda interpretación. Del mismo modo, es la forma que interpretó la ATD su participación en la conducción de la DFPD y en la elaboración de la LGE.

Como lo señala el reglamento de las ATD éstas son el órgano de opinión del personal docente (DFPD, 1989). Las ATD tienen derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general. En el periodo de este estudio, la ATD de Formación Docente se orientó hacia cuestiones de elaboración de política educativa vinculadas a los cambios que se proponían desde el CODICEN con relación al fortalecimiento de la DFPD y desde el MEC con relación a la LGE. Algunas intervenciones, como su participación en la elaboración del PNIFD fueron en respuesta a las propuestas de la DFPD. Otras, como la propuesta de creación de la UNAE fueron en respuesta a la convocatoria al Debate Educativo y elaboración de la LGE. Estas últimas, condujeron a la ATD a manifestarse fuera del ámbito de la ANEP y a relacionarse con actores de diversos espacios, especialmente, a nivel del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La propuesta de la UNAE implicaba ir más allá de la política de *fortalecimiento* que había asumido la ANEP (ANEP-CODICEN, 2005) (DFPD, 2010) y de la de *perfeccionamiento* que caracterizaba los esfuerzos de la UDELAR (PLEDUR 2005-2010). La presentación de la propuesta de una institución autónoma y cogobernada para Formación Docente en el espacio amplio del Debate Educativo implicó un desafío que obligó a los demás actores a dar respuestas o al menos tenerlo en cuenta. Al asumir su lucha por la creación de la UNAE la ATD ocupó tantos espacios como le fue posible. Los que se creaban para fomentar la participación ciudadana como en el Debate Educativo y el CNE y los que tuvo que buscar cuando aquellos dejaron de establecerse, a saber, en foros, en la búsqueda de instancias de comunicación con el MEC y en contacto



con las diferentes bancadas parlamentarias. De este modo, la ATD se convirtió en un actor político que dinamizó la emergencia del campo. Las consecuencias de su acción pueden encontrarse en las expresiones del resto de los actores.

Por un lado, el Congreso Nacional de Educación “Julio Castro” aprobó el principio de autonomía para todo el sistema educativo público, pero no aprobó la propuesta de la UNAE (CODE, 2007). No obstante, el debate fue intenso. Por otro lado, la ANEP y la UDELAR respondieron expresamente a través de diferentes documentos en los que adoptaban posiciones respecto a la creación de una universidad autónoma para formación docente. La ANEP la apoyó, tanto frente al MEC como en el Parlamento, a través de aportes a la elaboración de la ley (ANEP-CODICEN, 2005, 2006, 2007, 2008a, 2008b). Sin embargo, la UDELAR se manifestó en su contra, en diferentes ocasiones. (UDELAR-CSE, 2006); (UDELAR-CDC, 2007); (UDELAR, 2008a, 2008b).

La expresión del MEC respecto de la creación de una universidad autónoma se materializó a través del proyecto de LGE en sus sucesivas formulaciones hasta su presentación en el Parlamento. En esta propuesta surgía una institución de carácter universitario en la órbita de la ANEP y se omitía toda referencia a la DFPD en el articulado referido a formación docente (MEC, 2008). La creación del IUDE en el ámbito SNEP, es decir, autónomo respecto de la ANEP fue una modificación de último momento introducida por la bancada oficialista. No obstante dicha modificación, se mantuvo la omisión de referencias a la DFPD.

Esta sucesión de manifestaciones demuestra que el nivel universitario para formación docente y su institucionalidad autónoma y cogobernada habían entrado en la agenda política y, en alguna medida, tenían su expresión en el texto legal. La puesta en vigencia de la LGE significó una nueva etapa, la última de este estudio, en la lucha de la ATD de Formación Docente por la concreción de su propuesta que se elaboró en la ATD Nacional de mayo de 2010 y que fue el proyecto de Ley Orgánica del IUDE.

Si bien la ATD de Formación Docente era hacia afuera de la ANEP un actor unificado, a la interna debió estructurar un espacio de trabajo que diera cuenta de sus tensiones internas. La incorporación de los docentes

de los CERP por el CODICEN a la DFPD motivó la modificación del reglamento para la ATD de Formación Docente, actividad que se llevó a cabo participativamente. El nuevo reglamento previó que cada instituto y centro tuviera representantes en la ATD Nacional. En virtud de las problemáticas a resolver en cada ATD Nacional se adoptaban diversos procedimientos *ad hoc* para canalizar los conflictos que emergían. Estos procedimientos no eran probados sino puestos a prueba, aspecto que ponía de manifiesto la dinámica de constitución del campo en la interna de la DFPD. En este contexto los informes de las ATD Nacionales mostraron complejos y prolongados procesos de debate que representaban una búsqueda de procedimientos en procura de asegurar la legitimidad de las resoluciones.

La forma como la ATD fue tomando sus decisiones y aprobando documentos muestra la dinámica de constitución de un campo en un marco democrático participativo. Las tensiones que se generaron a la interna de la ATD son características de los procesos democráticos participativos. Para interpretarlos es preciso tener en cuenta que la democracia, como forma de canalizar los conflictos sociales sin referencias sobrehumanas, no constituye un modelo acabado (Lechner, 2006). La crítica a los procedimientos y la búsqueda de marcos que permitieran legitimar decisiones en este periodo, constituiría una respuesta a lo que Lechner llama *repensar la democracia*. Para este autor esto se vuelve imprescindible ya que “a diferencia del proceso de modernización de los años 60, la nueva complejidad social no remite a ningún referente. No disponemos ni de una memoria histórica o un proyecto de futuro ni de un paradigma teórico o algún modelo práctico” (Lechner, 2006: 424). La importancia de la actuación de la ATD de Formación Docente en este periodo tiene que ver con lo que aportó a la dinámica del campo y lo que potencialmente la propuesta elaborada puede aportar en el futuro, de acuerdo a la evolución de la nueva institucionalidad que se pretende construir. Esta contribución puede visualizarse tanto en términos de contenido como en relación con los procedimientos adoptados.

## 2.5. La propuesta de la ATD

En su conjunto, los documentos de la ATD de Formación Docente elaborados en el periodo que abarcó esta investigación, adquieren valor en sí mismos más allá de los logros que, en el periodo en que se produjeron, haya obtenido este colectivo docente en términos de conquista de posiciones. Se trata de un aporte que puede resultar de gran significación para futuros pasos en la concreción de la nueva institucionalidad.

Se puede ubicar el comienzo de elaboración de la propuesta de la UNAE en la ATD de junio de 2006, la primera ATD Nacional realizada luego de la incorporación de los docentes de los CERP, con la aplicación del nuevo reglamento. La decisión de proponer una *Universidad Pedagógica Autónoma, Cogobernada, Nacional y Pública* (XIII ATD 2006 Comisión PLAN ÚNICO), se tomó simultáneamente a los primeros informes con aportes para la elaboración del PNIFD para el que la DFPD había convocado. La participación en la elaboración del nuevo plan se entendió como una manera de iniciar el camino hacia el nivel universitario y el cogobierno en Formación Docente (XIII ATD Nacional 2006).

Algunos temas relacionados con la inclusión de elementos del nivel universitario al PNIFD como la creación de departamentos académicos generaron dificultades para llegar a acuerdos. Estas dificultades podrían explicarse por la inserción de los docentes delegados en diferentes formatos institucionales de la DFPD. No obstante, respecto a la propuesta de incluir en la futura ley de educación la creación de una universidad autónoma para formación docente fue ampliamente apoyada. La propuesta de la institución que pasaría a denominarse *Universidad Nacional Autónoma de Educación* (UNAE) tempranamente permitió unificar objetivos políticos. Aunque el proceso no estuvo exento de conflictos, los acuerdos vinculados a la proyección de esta institución se sucedieron durante el periodo y tuvieron su momento culminante con la aprobación del proyecto de Ley Orgánica del IUDE (XVII ATD Nacional 2010). En los informes de todo el periodo junio 2006/mayo 2010 se encuentran los fundamentos que permiten interpretar el proyecto de Ley Orgánica elaborado.

Este estudio no procuró un examen exhaustivo de la propuesta de la ATD de Formación Docente. En la construcción del objeto de esta investigación se seleccionaron nueve categorías: *carácter público, autonomía-descentralización-coordinación, nivel universitario-especificidad-relaciones ANEP-UDELAR y cogobierno-participación*. Los documentos muestran que la Ley Orgánica de la UDELAR sirvió de base y, en algunos aspectos, la cercanía conceptual es notoria. Sin embargo, se pueden encontrar elementos que denotan una concepción diferente en donde se pueden ubicar los principales aportes.

### **2.5.1. Carácter público**

La ATD destaca el valor intrínseco de las universidades públicas. Es decir, que estas forman parte del Estado y son su responsabilidad, al mismo tiempo que su misión constituye un compromiso social donde el conocimiento se concibe como un bien social y no privado (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN). Esta concepción de las universidades públicas permitiría contrarrestar la tendencia a la mercantilización de la educación y, por ende, a contribuir a su democratización. En estos conceptos se manifiesta una coincidencia con diversas expresiones provenientes de la UDELAR.

### **2.5.2. Autonomía – Descentralización - Coordinación**

Respecto a las categorías de *autonomía, descentralización y coordinación* puede observarse un enfoque que constituye una importante contribución en el proceso de emergencia de una nueva institucionalidad. Se reconocen en la propuesta dos perspectivas de la autonomía que conllevan una diferente conceptualización de la descentralización y la coordinación. Se trata de la *autonomía jurídica* respecto al Poder Central y la *autonomía de centro*.

La autonomía jurídica es considerada como un nivel de descentralización generado por la delegación de funciones que el Poder Central realiza en diversos organismos. El nivel de tal autonomía puede medirse por la cantidad y calidad de cometidos delegados, por un

lado, y por los “mecanismos de control reservados por el Poder Central sobre la actividad del órgano delegatario”, por el otro (Sosa, 2005: 7). En América Latina, esta autonomía relativa revistió en general la forma de ministerios. Pero en Uruguay esta ha sido reconocida en forma específica bajo la forma jurídica de entes autónomos, siendo los entes de la enseñanza los que gozan de mayor autonomía respecto del Poder Central.

A lo largo de todo el periodo la ATD reclamó que la institución de formación docente pública gozara de la máxima autonomía que la Constitución de la República pudiera concederle. De ahí la propuesta de la UNAE como ente autónomo. En los informes aparecen considerados los cuatro aspectos de la autonomía que fueran expuestos por la Asamblea General del Claustro de la UDELAR en 1951 (Pérez Pérez, 1990): administrativa, financiera, técnica y de gobierno (XIII ATD 2006 Comisión LEY DE EDUCACIÓN) con énfasis en la autonomía de gobierno que “viene a garantizar las tres primeras, en tanto desamarrar a los órganos de gobierno de la educación del poder político” (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN).

Las referencias más explícitas a la autonomía están en los informes de las Asambleas Nacionales que se desarrollaron durante la etapa de elaboración del proyecto de LGE por parte del MEC y durante la etapa de discusión parlamentaria. En ellas se plasman las críticas a las sucesivas versiones del proyecto de LGE. Allí se rechazan todos los planteos que le otorgaban al MEC alguna intervención directa, ya sea por la participación en la designación de autoridades, por la inclusión de la institución en la ANEP y toda otra relación de dependencia respecto del Poder Ejecutivo (ATD Ext. 2007 Comisión UNAE, Proceso de transición, LEY DE EDUCACIÓN). En el mismo sentido, una vez en vigencia la LGE, y aun cuando ésta así lo establece, la ATD rechazó la participación de representantes de la ANEP y de la UDELAR en el órgano de conducción del IUDE (XVI ATD 2009 pág. 52). Así lo expresó en su proyecto de ley orgánica.

La propuesta de un ente autónomo para formación docente de nivel superior universitario fue considerada por la ATD como un paso imprescindible en función del desarrollo que había experimentado

esa rama de la educación pública. La propuesta de una universidad autónoma desató importantes polémicas específicas con la UDELAR y el MEC. Por un lado, no pocos interpretaban que, constitucionalmente, sólo podía existir una sola universidad pública (Pérez Pérez, 1990). Por otro lado, la autonomía de la institución de formación docente afectaba la acción de coordinación entre los entes de la enseñanza y entre éstos y las políticas de gobierno, aspecto que preocupaba al MEC.

La autonomía reclamada por los entes frente a la intención del MEC de reforzar su intervención a través de mecanismos de coordinación generó tensiones en los actores de la ANEP así como en los de la UDELAR. Estos mecanismos quedaron consagrados en la LGE en la Comisión Nacional de Educación (COMINE) y, fundamentalmente, en la CCSNEP.

La segunda perspectiva sobre la autonomía que aparece fuertemente incorporada en el proyecto de Ley Orgánica del IUDE y en los demás informes es la relacionada con la *autonomía de centro*. Esta perspectiva de la autonomía está vinculada a la reforma educativa de los años '90. La ANEP de esa década adoptó características del modelo que se conoce como *Nuevo Gerenciamiento Público* (Bentancur, 2008). Este modelo, según Bentancur (2008) se basa en la coexistencia de dos corrientes en apariencia contradictorias que son en realidad complementarias, a saber *la teoría de la elección pública* y *la escuela de pensamiento gerencialista*. La primera corriente “postula el reforzamiento del ejecutivo, por medio de maniobras tales como la centralización de las competencias de los jerarcas políticos, coordinación de las diversas instancias estructurales y control sobre la burocracia”. La segunda “procura la potenciación del rol gerencial como dínamo de las organizaciones públicas, y para ello propone una profunda descentralización, desregulación y delegación de atribuciones” (2008: 36). En relación con la educación las atribuciones delegadas son básicamente referidas a la gestión de cada centro, ya que las directivas nacionales son competencia del ejecutivo o en el caso de Uruguay, de los Consejos Directivos Centrales de los entes autónomos.

Los CERP fueron creados y administrados por el CODICEN del período 1995-1999 en el marco de una política educativa claramente orientada por el Nuevo Gerenciamiento Público. La intervención de sus dele-

gados en las ATD Nacionales, cuyos informes se analizan en esta tesis, probablemente explique el hecho de que la autonomía de los centros ocupe un lugar tan preponderante en la propuesta de la ATD.

Esta descentralización funcional se agrega a la descentralización geográfica ya existente en la DFPD. Esta se ha producido por el establecimiento de institutos de formación docente en los diferentes departamentos del país en el correr del siglo XX y ha contribuido, según la ATD, a democratizar el acceso a la educación. Sin embargo, habían sido administrados directamente de las autoridades del Consejo Directivo del ente correspondiente según la época histórica. Según la ATD, esta condición aporta una diferencia importante entre la estructura propuesta para la UNAE, y la de la UDELAR: “Tenemos como unidades básicas de esta universidad los institutos actuales, con sus tradiciones e historia que no son equiparables al modelo universitario que nació como único y centralizado” (XIII ATD 2006 Comisión LEY DE EDUCACIÓN).

En la propuesta de la ATD se explicita qué implica la autonomía de los centros: “el Consejo Directivo Nacional delega funciones en los Consejos Directivos de cada Instituto, reconociendo la especificidad de sus funciones y atribuyéndoles el máximo de autonomía posible” (XIV ATD 2007 Comisión LEY DE EDUCACIÓN-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE EDUCACIÓN). A diferencia de lo que la autonomía de los centros significa en el Nuevo Gerenciamiento Público, en esta propuesta no se trata exclusivamente de una autonomía de gestión ya que los órdenes desde su actuación en los centros participan también de la elaboración de la política a nivel nacional.

La autonomía en estas dos perspectivas hace necesario también dos espacios de coordinación que aparecen explicitados en los informes de la ATD. Por un lado, hay referencias a la coordinación necesaria para la autonomía del ente con relación a otras instituciones y, por otro, hay referencias a la coordinación necesaria a la interna de la institución. Es decir, la autonomía de los centros y su coordinación que queda establecida de diversas maneras.

La coordinación del sistema educativo público fue uno de los ejes principales del proceso de elaboración de la LGE y al respecto el MEC introdujo modificaciones muy concretas. Aunque parezca paradójico,

a nivel constitucional no existen referencias técnicas claras acerca de qué significa *coordinación* (Pérez Pérez, 1990). Este ha sido uno de los temas más mencionados en el periodo y, sin embargo, conceptualmente ha sido el menos definido en el proceso de elaboración de la LGE. Como ya se explicitó, la principal tensión se dio respecto al rol que debería cumplir el MEC en la elaboración de política educativa.

Respecto de la coordinación con el resto del sistema la ATD señala que debe realizarse al menos en dos niveles: “1- con los subsistemas de ANEP y con el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública y 2- con los poderes del Estado y órganos de gobierno, proyectos nacionales de desarrollo, mercado de trabajo, entre otros.” También reconoce un nivel de “cooperación e intercambio con la comunidad académica regional e internacional” (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA). La ATD considera ciertos tipos de coordinación como “inherentes a la formación docente”, particularmente, con el Consejo de Educación Inicial y Primaria, con el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP (debería incluirse el Consejo de Educación Técnico Profesional) y con la UDELAR (XVI ATD 2009 Comisión FUNDAMENTACIÓN POLÍTICA Y FILOSÓFICA).

En la norma propuesta por la ATD la coordinación a la interna de la institución se establece a través del funcionamiento de los órdenes y de los diferentes órganos a través de los cuales se vinculan los niveles local y nacional. Como nivel intermedio entre el local y el nacional el proyecto establece para el IUDE la creación de *Comisiones Coordinadoras Regionales*. Por su conformación y competencias se trata de órganos que presentan una nueva manera de establecer vínculos entre las instituciones de base. Por lo que se desprende del proyecto de Ley en su conjunto las *Comisiones Coordinadoras Regionales* no tomarían decisiones de formulación de políticas pero sí en la implementación. La implementación es, de todos modos, una instancia fundamental en la elaboración de políticas públicas. Se plantea una coordinación relativa a políticas en lo presupuestal y financiero, en lo administrativo y lo académico, con el objetivo de “optimizar los recursos de los Centros de la región” (Art. 42 del proyecto de Ley Orgánica del IUDE).



A la interna de la institución en relación con las funciones académicas el proyecto de Ley Orgánica establece la creación de Coordinadores de Departamento Regionales y Nacionales (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA POLÍTICA).

### 2.5.3. Nivel universitario

El nivel universitario fue definido por la ATD de Formación Docente como la realización, en el marco de una institución autónoma, de tres funciones: la docencia, la investigación y la extensión. Desde el punto de vista constitucional la especialidad entendida como *especialidad o giro del órgano* es el elemento que justificaría la necesidad del estatuto autonómico (Sosa, 2005); (Cassinelli en Faraone y Pedretti, 2010). Ambas categorías, el nivel universitario y la especialidad, llevaron a la ATD a considerar de manera específica los vínculos entre la ANEP y la UDELAR como ineludibles al proyectar la nueva institución y los propios cambios al interior de la DFPD. Por otro lado, desde 2005 funcionaba la Comisión Mixta ANEP-UDELAR. De ahí que ya en las ATD Nacionales, en varias ocasiones, se hubiera trabajado en comisiones el tema *Relaciones ANEP-UDELAR*.

La ATD adoptó el concepto de Educación Superior como educación de nivel universitario apoyándose conceptualmente en la posición de Jorge Ares Pons al respecto (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN). Ella es, en este aspecto, coincidente con la resolución del Consejo Directivo Central (CDC) de la UDELAR (UDELAR –CDC, 1990b). El proyecto de la ATD con relación al carácter universitario quedó establecido, desde 2006, por los tres fines que tradicionalmente han definido el nivel universitario: “docencia<sup>4</sup>, investigación y extensión” (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN). El objetivo fundamental de la institución a crearse lo constituye el “ámbito público de la educación”, no solo en relación con la inserción de sus egresados, sino también como objeto de investigación y espacio de

---

4 En general se define esta función como de ‘enseñanza’. La ATD utiliza este término frecuentemente, pero en el proyecto de Ley Orgánica, figura como ‘docencia’.

actividades de extensión. El nivel universitario de formación docente es propuesto para la formación de “los profesionales de la educación en todas sus modalidades y niveles” (Art 2) (XVI ATD 2009 Comisión LEY ORGÁNICA Y NORMATIVA). En este aspecto se diferencia de los proyectos de nivel universitario que se conocieron en el siglo XX que se refirieron en particular a alguna rama de la educación (Compte y Riqué, 2010); (Pereyra Faget, 1999); (UDELAR, 1986).

La transformación iniciada a través de la elaboración del PNIFD 2008 ya introducía elementos de carácter universitario, como ser los departamentos académicos con las tres funciones universitarias. En su descripción aparecen como una organización de “estructuras académicas que rompan con matrices normalizadoras” (XIII ATD 2006 Comisión SISTEMA ÚNICO).

#### 2.5.4. Especialidad

Es importante destacar en el conjunto del trabajo de la ATD el esfuerzo por definir teóricamente la especialidad de la nueva institución, diferenciándola de la entonces DFPD y también de la UDELAR. La mencionada *‘especificidad de la formación docente’* en los informes de una estructura universitaria constituye un fundamento para el reclamo de autonomía. Los aportes de la ATD en este sentido denotan su lucha por validar el acervo institucional como capital específico en el proceso de definición del carácter universitario de su formación. La especialidad es analizada en los informes desde dos perspectivas. La primera es una perspectiva curricular vinculada a las características de los egresados y su formación, aspecto ligado básicamente a la función de *docencia* de la institución. La segunda es una perspectiva vinculada a la actividad de *investigación* y su articulación con la docencia. En los informes no se encuentra un desarrollo continuado en lo que respecta a la especialidad de las actividades de *extensión*, pero sí referencias a esta dimensión desde las primeras propuestas (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN).

Con relación a la docencia en el proyecto de Ley Orgánica del IUDE se señala como elemento fundamental de la especialidad el carácter integral de la formación docente:

El objetivo principal del Instituto Universitario De Educación es la formación integral de los profesionales de la educación en todas sus modalidades y niveles, que atienden con su praxis, las realidades educativas, culturales y sociales en el seno de una sociedad democrática, a través de un proyecto educativo coherente, basado en los principios que inspiran su naturaleza y su razón de ser: docencia (basada en sus tres pilares: la formación específica, la formación en Ciencias de la Educación y la Didáctica y Práctica Docente), investigación y extensión (XVII ATD 2010 Comisión LEY ORGÁNICA, Art. N° 2).

Los tres pilares ya constituían el fundamento de planes anteriores. Lo que en estos documentos se pretende es integrarlos en una estructura universitaria. Desde el lanzamiento de la propuesta de la UNAE en 2006 hasta la aprobación del proyecto de Ley Orgánica del IUDE en 2010 la ATD elaboró el concepto de integralidad de la formación bajo la condición de su realización dentro de la institución proyectada.

La relación teoría-práctica ocupa un importante lugar en las consideraciones sobre la especialidad. La ATD sostiene que, más allá de su preparación para la práctica en las instituciones educativas, el egresado debe formarse para comprender e intervenir en el campo social más amplio donde dicha práctica se inserta (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA). En este sentido, el egresado de formación docente también debe poder participar activamente en la elaboración de política educativa.

En el marco de esta concepción hay en los informes importantes desarrollos respecto de la función de la Didáctica, la Pedagogía y el conocimiento disciplinar en el currículo de formación docente. Con relación a la Didáctica, se señala que, fundamentalmente, contribuye a que el docente pueda analizar su propia práctica de enseñanza y mejorarla. La Didáctica es considerada como un “espacio de reflexión

en y sobre la acción”.<sup>5</sup> Y agrega el informe: “Los saberes que la Didáctica le aporta al futuro docente se relacionan con sus temáticas específicas: el contenido, las construcciones metodológicas relacionadas con el tratamiento de los contenidos y la orientación teleológica de su praxis” (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR). En cuanto a la Pedagogía, se la considera como elemento articulador e integrador en la trama curricular, como una disciplina fundante de la formación docente. Sus contenidos apuntan a establecer relaciones: “Desde esta concepción reconoce, analiza y reelabora aspectos relacionales fundamentales para la formación de los futuros docentes: relación educación-sociedad, relación teoría - práctica, relación Estado-Instituciones educativas [...]” (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR). Respecto al conocimiento disciplinar, éste ha sido considerado como un elemento fundamental en la concepción integral de la formación docente.

Sobre la especialidad del conocimiento disciplinar en la formación docente, la ATD señala:

El conocimiento adquiere otra funcionalidad que es distinta a la que demanda la formación de un investigador o de un técnico [...]: el trabajo en la industria, la producción de conocimiento nuevo y específico que aporte al desarrollo del núcleo disciplinar. Para el futuro docente, la materialidad es otra: saberes que deben poder ser transmitidos, readaptados, acomodados, comprendidos en su lógica constitutiva; lo que implica atender su constitución histórica, su ontología y las metodologías que sustentan su validación (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA).

---

5 Es preciso señalar que la ubicación de la Didáctica en el esquema curricular ha sido objeto de importantes conflictos al interior de la ATD, lo cual queda evidenciado en los informes. Un sector de la ATD defendió una concepción de la Didáctica como Ciencia de la Educación que debería integrar el Núcleo de Formación Profesional Común y constituir un Departamento Académico. Otro sector defendió una concepción de la Didáctica como inseparable de la disciplina específica por lo cual se integraría al Departamento Académico correspondiente. (XIV ATD 2007) El esquema de trabajo que la DFPD había propuesto para la elaboración del PNIFD se basaba en la segunda posición, y fue finalmente la que quedó incorporada en el nuevo plan de estudios.

Esta concepción tiene consecuencias para la enseñanza de estos conocimientos en cada carrera y especialidad. Se presentan, de acuerdo a estos análisis, al menos dos grupos de materias. Por un lado, los llamados “contenidos básicos” que estarían sujetos a la especialidad de la formación docente para la enseñanza de una disciplina, entendiéndose por éstos “los contenidos fundamentales, constitutivos del campo disciplinar, y que no sólo refieren a conceptos estructurantes, sino que incluyen perspectivas metodológicas y epistemológicas de los mismos.” Por otro lado, otros conocimientos que son caracterizados como “núcleos de profundización” (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA). Estos últimos, aparentemente, tendrían mayor posibilidad de ser objeto de flexibilización.

La *Declaración Conjunta ANEP-UR* primero y la LGE después propusieron la realización de programas conjuntos entre la ANEP y la UDELAR. Tales programas deberían optimizar el uso de recursos y favorecer el tránsito de los estudiantes entre ambas instituciones a los efectos de su titulación. Al respecto, la ATD mostró su preocupación porque tales programas podían vulnerar la integralidad de la formación docente, pues en la búsqueda de flexibilidad, para el tránsito horizontal de los estudiantes de una institución a otra, la formación podía fragmentarse (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA).

En cuanto a la función de investigación en los informes de la ATD no aparecen dudas respecto a que tanto las producciones teóricas, como ponencias, investigaciones o publicaciones constituyen méritos a ser valorados por los tribunales que actúan en la selección del personal docente. Sin embargo, existía al mismo tiempo la contradicción de que la propia DFPD no brindaba en forma amplia y sistemática los espacios institucionales para su realización (durante el periodo se concedieron Años Sabáticos y se instituyeron los Fondos Concursables). Una situación similar se presentaba en relación con la realización de posgrados, de gran importancia para la formación en investigación, y también valorados crecientemente por las pautas de concursos y aspiraciones. En este sentido, la ATD reconoce la dificultad que han tenido los docentes de la DFPD para acceder a esas instancias. Fue por ello que apoyó la realización de los posgrados iniciados en 2007

por convenio con la UDELAR, y siguió de cerca las dificultades de su realización (XVI ATD 2009 DIMENSIÓN CURRICULAR).

Al elaborar una caracterización de la especialidad de la investigación en la formación docente, la ATD sostiene que se trata de un área que no está definitivamente consolidada y por tanto debe pensarse como “en construcción” (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA). En los informes se explica la especialidad de la investigación en una institución de formación docente:

Consideramos que la investigación en la institución que se construye, incluiría todo lo relacionado con la educación: en lo concerniente a la enseñanza (didáctica), el campo disciplinar de las ciencias de la educación y las disciplinas específicas en tanto objeto de educación (XVII ATD 2010 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA).

Por otra parte, la ATD entiende que en la investigación deben reconocerse dos niveles. Por un lado un nivel general que sería fruto de la “reflexión crítica sobre las prácticas educativas”, lo cual considera inherente a la función docente. Por el otro, la “investigación propiamente dicha”. Se sostiene que en ambos niveles se producen conocimientos (ATD Ord. 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR). En el nivel general de la reflexión crítica, el conocimiento se produce a partir de las interrogantes que el docente debe plantearse sobre aquello que enseña: qué contenidos enseñar, por qué, para qué, a quién y cómo. Al reflexionar críticamente sobre qué se enseña, la investigación se integra en la reflexión crítica sobre la práctica en tanto es fuente de los conocimientos a enseñar (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL). Con relación a la investigación mencionada como *propiamente dicha*, la ATD señala que:

no se reduce a la investigación en docencia sino que abarca registros educativos más amplios, que involucran a otros actores y a la institución en general” [...], así como a la sociedad en su conjunto. Tiene sus tiempos y espacios legítimos de concreción en la departamentalización

(ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL).

Otras exposiciones sobre investigación también nos muestran que la ATD procura fortalecer a través de esta actividad, el campo específico que defiende, así como la concepción integral de la formación docente, integrando como objeto de investigación, el campo de los tres pilares: “[La investigación] tiene como objeto la generación de conocimiento para la docencia y para el incremento del corpus teórico de las Ciencias de la Educación, la Didáctica y el Saber Disciplinar objeto de enseñanza” (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL).

### **2.5.5. Relaciones ANEP-UDELAR**

La ATD consideró el establecimiento de vínculos con la UDELAR como ineludibles para la concreción de la institución proyectada. Sin embargo, la UDELAR había adoptado una postura contraria a la propuesta de la UNAE. A través de una declaración de la CSE durante el Debate Educativo en 2006, la UDELAR se manifestó de acuerdo con una política de colaboración con la ANEP lo que quedaría luego expresado como *Programas Conjuntos* en la *Declaración Conjunta ANEP-UR* en 2007 (UDELAR-CSE, 2006). En función de su propuesta la ATD percibió como conflictivas las relaciones ANEP-UDELAR. La ATD planteó los términos del relacionamiento como de coordinación horizontal (ATD Ext. 2006 Comisión UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN) pero de acuerdo con el informe de la Mesa Permanente percibió que “la UR piensa la cooperación en términos de tutela”. Aún así, la ATD insiste en “la necesidad de establecer una relación de diálogo, de trabajo conjunto, solidario entre instituciones terciarias públicas” (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE).

Además del tema de la flexibilización del tránsito de los estudiantes entre ambas instituciones y en estrecha vinculación con la autonomía de la nueva institucionalidad la ATD analizó otros dos temas que estaban planteados en los Programas Conjuntos y que tensionaban la relación

con la UDELAR: el reconocimiento de títulos docentes y las actividades de posgrado. Respecto de los títulos docentes la ATD sostuvo que

en dichos convenios deberán establecerse las potestades de titulación de cada una de las partes, siendo potestad de los institutos de FD (más allá de la estructura institucional que establezca la ley) el otorgamiento de títulos docentes, por lo que **no podrá equipararse** una carrera de cuatro años al cursado de algunos semestres de la asignatura Didáctica-Práctica Docente como se plantea en documentos emanados de ADUR [...] [negrita en el original] (ATD Ext. 2007 Comisión Articulación ANEP-UDELAR).

De esta manera, la ATD respondía a un planteo de la UDELAR analizado en la ATD Nacional, del cual citaba el siguiente fragmento: “Este programa debe incluir **trayectorias variadas para llegar a niveles de formación adecuados, que sean reconocidos en particular mediante títulos universitarios y habiliten al ejercicio de la docencia**”. [Negrita en el informe de la Mesa Permanente] (ATD Ext. 2007 Informe de la MESA PERMANENTE); (Arocena, 2007:6).

Con relación a las actividades de posgrado la ATD percibió las dificultades con que se pusieron en marcha los cursos del *Diploma y Maestría en Educación y Desarrollo*. La ATD reclamó que la nueva institución de formación docente, en ese momento IUDE, debía tener la más amplia autonomía, tanto en la formación de grado como actualización y posgrado (XVI ATD 2009 Comisión DIMENSIÓN CURRICULAR). De esta manera, pretendía superar este aspecto de la dependencia respecto de la UDELAR.

### 2.5.6. Cogobierno – Participación

La ATD propuso una modalidad de cogobierno asociado a un estatuto autonómico y un tipo de participación específico. Es pertinente la aclaración ya que la mera integración de representantes de uno o más órdenes ya constituye cogobierno (Sosa, 2005). En atención al desarrollo histórico de esta forma institucional, la ATD reconoce en los



Consejos Asesores y Consultivos, un antecedente de cogobierno, en especial por su carácter representativo de los órdenes. El gobierno de la institución propuesta está a cargo de los órdenes: docente, estudiantil, egresados y funcionarios. No se incluyen representantes del Poder Ejecutivo, ni éste interviene en su designación. Tampoco se incluyen representantes de la ANEP ni de la UDELAR. El cogobierno y la autonomía se establecen para la institución en general, lo cual se verifica en sus órganos nacionales, y para los institutos o centros, lo cual se verifica en sus órganos locales.

En ambos niveles el gobierno se establece a través de dos tipos de órganos: Consejos y Asambleas. Los primeros son órganos de toma de decisiones y ejecutivos. Los segundos son órganos deliberativos y resolutivos (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA-POLÍTICA). Todos los órganos colectivos se integran con *delegados* o *representantes* de los órdenes.

La presencia de los órdenes en la vida y el gobierno de la institución, es permanente. Si bien este hecho no constituye una novedad pues ha sido característico de las Universidades autónomas como la UDELAR, la forma de participación de los órdenes como base, tiene un componente específico, más allá de la elección de delegados. En el Art. 7 del proyecto de Ley Orgánica del IUDE se establece que los órdenes deberán “reunirse al menos una vez por año en forma obligatoria”. Al mismo tiempo, deja en libertad a cada uno de ellos para darse la forma de organización que crea conveniente. Aunque muy escueta, esta inclusión tiene consecuencias importantes, particularmente, para la elaboración de los proyectos presupuestales y los procedimientos que permitan hacer efectivo su cumplimiento (XVII ATD 2010 Comisión LEY ORGÁNICA).

Los órganos ejecutivos y deliberativos de los centros tienen, entre otros cometidos, la elaboración y ejecución presupuestal. En este punto, su autonomía está limitada por las directivas que establezca el Consejo Directivo Nacional y por su posterior aprobación. No obstante, tales directivas son aprobadas por los delegados a los órganos nacionales, quienes, a su vez, responden a las decisiones de base de los órdenes (XVII ATD 2010 Comisión LEY ORGÁNICA- Art. 18). Por lo tanto se establece una relación circular entre los órganos nacionales y los locales.

Desde años anteriores al periodo que abarcó esta tesis, la ATD reclamaba participar en la elaboración de política educativa. Fundamentó su prolongado reclamo sosteniendo que “la participación es real cuando abarca los distintos momentos del proceso y de la toma de decisiones: planteamiento de la cuestión, elaboración y puesta en marcha”. Ante propuestas de participación que rechazaban, respondía: “No lo es cuando se convierte en una mera consulta esporádica sobre cuestiones puntuales enmarcadas en concepciones y políticas educativas que se desconocen”. Y agregaba: “hablamos de participación cuando los docentes como colectivo, pensando en conjunto discuten acerca de la concepción filosófica y educativa, elaboran los objetivos y reflexionan acerca de la estructura del currículo, de los planes y programas y de su contenido” (XII ATD 2005 Comisión NUEVA LEY DE EDUCACIÓN). En términos generales, éste es el concepto de participación que aparece reflejado en la estructura de cogobierno propuesta para la nueva institución.

Esta organización autónoma en los niveles nacional y local se adecuaría a lo que se pretende sea una institución descentralizada geográficamente y funcionalmente. Además del fundamento histórico por la existencia de numerosos institutos y centros que se han ido creando con el crecimiento del área de formación docente, la ATD explicita un fundamento en la perspectiva de la participación como proceso democratizador:

Se entiende que una estructura democrática y cogobernada, según los criterios previamente definidos, parte de la actividad cotidiana de cada uno de los Centros Educativos que integran el IUDE. Éstos se organizan a partir de órdenes, -un orden supone la pertenencia a un sistema en relación al rol que se cumple en éste (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA – POLÍTICA).

Por su incidencia en el cogobierno, merecen destacarse dos fundamentos inherentes al concepto de participación. Ellos son la concepción de “representación” y la relación representante/representado. Respecto de la primera, “significa que los cargos electos por los diversos actores del cogobierno comprendan una representación (como si el orden estuviera presente)”. Respecto de la segunda explicita que “las acciones y

decisiones tomadas por los representantes han de ser siempre expuestas ante los órganos consultivos o deliberativos y, por lo tanto, los cargos serán revocables por quienes los nombraron” (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA – POLÍTICA).

Esta concepción tiene su lugar de concreción en los órganos de deliberación de los diversos órdenes los cuales constituyen el ámbito donde los representados discuten y elaboran propuestas. Esto permitiría que los representantes respectivos cuenten con las mismas adecuadamente elaboradas y legitimadas (ATD Ext. 2009 Comisión ESTRUCTURA ACADÉMICA – POLÍTICA). Asimismo, son los espacios de “rendición de cuentas”. De este modo, los órdenes se encontrarían en permanente actividad participativa a través de la propuesta y el control.

Por lo tanto, la estructura institucional que finalmente se plasma en el proyecto del Ley Orgánica del IUDE, combina la participación directa con la representación. En resumen: El proyecto establece la relación entre el orden y su/s delegado/s a través del procedimiento de elección. Establece también algunos mecanismos a través de los cuales la delegación, legitimada a través del sistema de elección aceptado, puede contar con un mandato, que debe cumplir “como si el orden estuviera presente”. Finalmente, en la medida que estos procedimientos encuentran su expresión en la Ley Orgánica queda allanado el camino para su reglamentación y financiación presupuestal.

A través del análisis de los informes de las Asambleas Nacionales ha sido posible observar que la relación representante/representado no es una elaboración puramente teórica. Es decir que, relativamente, lo propuesto está en coherencia con la forma de actuación del colectivo. Puede encontrarse una relación directa con la organización de las ATD establecida reglamentariamente y el modo de funcionamiento que particularmente se ha dado la ATD de Formación Docente. Este funcionamiento propio puede entenderse como un antecedente en la constitución del campo emergente de formación docente de nivel universitario, en la medida que también al interior de la ATD, se ha podido identificar signos de luchas por cambiar y conservar capitales y posiciones que poseían los diferentes grupos que la componían.

### **2.5.7. Una propuesta no sistémica**

La manera de concebir el vínculo entre los niveles local y nacional, incluyendo la participación de los órdenes en cada uno de ellos, incide en la conceptualización de la autonomía, la descentralización y la coordinación, elementos clave en un sistema. Al analizar la propuesta de la ATD en esta perspectiva es posible reconocer que se trata de una propuesta no sistémica. Si bien estamos habituados a denominar a la organización de la educación en el país como sistema educativo, no siempre incorporamos en ese término los conceptos que implica. Aunque no significa que los conceptos de la teoría de sistemas se apliquen a ultranza, tampoco es correcto que sea un término sin implicancias.

En la propuesta de la ATD la posibilidad que tienen los órdenes de incidir en los órganos centrales impide que el principio de jerarquía - propio del funcionamiento de los sistemas- se cumpla a cabalidad, ya que las decisiones no circulan exclusivamente de los órganos nacionales a los locales sino que también hay momentos en que las decisiones ‘suben’ desde el nivel local condicionando así las decisiones centrales. De modo que el concepto de coordinación inserto en la propuesta tiene connotaciones particulares que no serán las mismas que en otra propuesta más cercana a la concepción sistémica.

Lo que está expuesto en los informes, tiene relevancia, no solo para explicar la organización misma de la institución, sino para comprender una manera de concebir la elaboración de política educativa en diferentes niveles. En una concepción sistémica las decisiones fundamentales son adoptadas casi exclusivamente por las jerarquías superiores, mientras que a las jerarquías subordinadas les compete llevarlas a cabo. En la concepción de la ATD, como vimos, los órdenes desde los centros inciden en los órganos nacionales con sus propuestas a través de sus representantes. Esto es particularmente relevante tratándose de una institución de formación docente.

En términos de participación, la concepción inserta en la propuesta de la ATD, puede entenderse como una apuesta a la democratización de las relaciones al interior de la institución educativa, en el entendido

que la democracia lleva en sí la contradicción entre la legitimidad del cuestionamiento y la necesidad de encontrar una certeza, aunque ésta sea siempre provisoria. En una perspectiva democratizadora, la forma establecida en el proyecto de Ley Orgánica del IUDE parece dar las mismas oportunidades a todos para incidir en la dinámica de la institución. En otras palabras, se trata de un modelo no sistémico, que podría aportar a la concreción de procesos democratizadores.



## 3. Metodología de Investigación

La metodología consistió en un análisis documental de las sucesivas intervenciones de los actores en la elaboración de una propuesta para la creación de una nueva institución de carácter universitario para la Formación Docente pública. Este proceso se fue constituyendo en diferentes escenarios y contextos cuya dinámica es propia de todo campo social. Esto trajo como consecuencia la necesidad de incluir en el análisis la elaboración de un enfoque histórico. Por lo tanto, el trabajo sobre el objeto implicó la construcción del contexto a lo largo del periodo y la presentación por categorías de la propuesta de la ATD de Formación Docente. A partir de ello se elaboró la ubicación histórica que incluyó los antecedentes del problema y el marco teórico para el abordaje del objeto de estudio.

### 3.1. Los datos empíricos

Los datos empíricos surgieron de un conjunto de documentos públicos producidos durante el periodo en relación directa o indirecta con el proceso de elaboración de la LGE. Fueron conocidos a través de publicaciones, prensa y páginas web institucionales.

La propuesta de la ATD se encuentra en su totalidad en los informes de las Asambleas Nacionales tanto ordinarias como extraordinarias. Los mismos se encuentran publicados en la página web del CFE (CFE-ATD de Formación Docente). A los efectos de considerarlos como representativos de ese colectivo cabe señalar que el procedimiento de elaboración de sus informes constituye una característica histórica del funcionamiento de las ATD Nacionales de Formación Docente.

Los informes finales de cada ATD Nacional son el resultado de una elaboración colectiva, y con excepción de los informes de la Mesa Permanente, son redactados por las comisiones de trabajo que se conforman en las Asambleas Nacionales. Los informes de las Comisiones de trabajo se elaboran durante los días en que funciona la Asamblea Nacional. Como lo establecen los cronogramas de trabajo, primeramente se presenta al plenario un avance de los informes, y luego se somete a aprobación el informe final. Dicha aprobación habilita su consideración como documentos públicos. En cuanto a los informes de la Mesa Permanente sobre su actuación, son considerados y aprobados por el plenario al comienzo de cada ATD Nacional.

Este procedimiento, al mismo tiempo que otorga validez a los informes, constituye parte del objeto de estudio. De ahí la importancia de su explicitación.

Para presentar la concepción del MEC se tomaron los anteproyectos de LGE, especialmente, los primeros. También fueron considerados algunos textos que recogen exposiciones de autoridades de ese organismo.

En cuanto a las posturas de la UDELAR se tomaron documentos publicados durante periodo seleccionado con declaraciones específicas sobre el tema de formación docente emanados de diferentes órganos y hechos públicos por diversos medios: CDC, Asamblea General del Claustro (AGC), Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) y otros.

A la propuesta de la ANEP se accedió por el estudio del Proyecto de Presupuesto quinquenal y de otros documentos del CODICEN elaborados para ser comunicados a diferentes órganos: MEC, Parlamento, UDELAR, etc. Dentro de la ANEP, se consideraron documentos de la DFPD, como la Memoria 2005-2009.

Ha sido necesario consultar otros documentos relacionados con aspectos puntuales. Fueron utilizadas, La LGE N° 18.437, las Actas de la CCSNEP (MEC, *ACTAS de la CCSNEP*), las Actas de la CI del IUDE y su *Informe Final* (CCSNEP, 2010) y la *Declaración Conjunta ANEP-UR* de 2007 (ANEP-UDELAR, 2007)

### 3.2. El trabajo sobre los datos

Una vez definido el objeto y acotado el periodo de estudio, se procedió a la selección de los datos en las fuentes mencionadas.

De la totalidad de los informes emanados de las Asambleas Nacionales Ordinarias y Extraordinarias, se seleccionaron aquellos que tratan temas vinculados con la propuesta de la UNAE y con la organización del IUDE. En la primera ATD las comisiones que se vinculan con la temática son las que trabajan sobre Ley de Educación y sobre el PNIFD. El PNIFD fue conocido inicialmente como Plan Único Nacional de Formación Docente, 2007 (PUNDF 2007) que derivó en el documento final Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008 (SUNFD 2008)

La selección se realizó en base a las nueve categorías mencionadas las cuales orientaron también la búsqueda de los antecedentes y demás elementos para su ubicación histórica y el marco teórico necesarios para el análisis.

Las categorías constituyeron también el criterio para elaborar el contexto histórico en que se fue procesando la transformación institucional de la formación docente pública del país -durante el periodo seleccionado- en torno a los pronunciamientos de los principales organismos involucrados y el funcionamiento de la propia ATD de Formación Docente. Finalmente, el análisis procuró vincular la propuesta de la ATD con el contexto y el marco teórico, en función de los antecedentes y ubicación histórica.

### 3.3. Limitaciones del corpus recopilado

El análisis documental de los textos seleccionados permitió un acercamiento a las concepciones de los diferentes organismos tal como, de manera orgánica, cada uno de ellos hizo conocer su postura en diversas instancias. A partir de ello fue posible el análisis desarrollado en esta investigación a partir de datos que pudieron manejarse con certeza respecto a las fuentes y su legitimidad. Sin embargo, se trata, en general, de documentos resultantes de confrontación de ideas o negociaciones, las cuales quedan fuera de este análisis.



Aún siguiendo los criterios adoptados para la búsqueda de fuentes hubo documentos que no se tomaron en cuenta. Por ejemplo, los documentos aprobados por la CI del IUDE que componen el Informe Final (CCSNEP, 2010). Su análisis, confrontado con las posiciones de cada organismo integrante de la Comisión, permitiría profundizar en la incidencia que cada uno logró tener en las resoluciones finales.



## 4. Contexto de elaboración de la LGE y análisis de las posturas adoptadas en relación con la emergencia de una nueva institución universitaria para formación docente

### 4.1. Contexto de elaboración de la LGE

En este apartado se desarrollarán las posiciones que asumieron los tres organismos de la educación pública ANEP, UDELAR y MEC en función del proceso de elaboración de la LGE.

Una vez lanzada la propuesta de la UNAE por parte de la ATD de Formación Docente, el CODICEN se sumó a la iniciativa. Su postura fue defender la idea de una universidad o bien de un ente autónomo para formación docente. De este modo superaba su idea inicial de transformar la DFPD en un consejo desconcentrado, tal como lo había planteado en el proyecto de presupuesto para el quinquenio. En paralelo, el MEC y la UDELAR, *jugaron* -en términos de Bourdieu- para evitar la entrada de la formación docente como ente autónomo en el nivel reconocido como superior universitario. El MEC lo dejó claro en su proyecto de ley al ubicar al IUDE en la órbita de la ANEP. La UDELAR lo hizo a través de un discurso más complejo, pero dejando claro su interés en mantener la esfera del nivel universitario bajo su control. Para comprender las relaciones que se establecieron es necesario explicitar las principales posiciones que durante el periodo dio a conocer cada organismo.

Tanto la posición del MEC como la de ANEP, deben ser confrontadas con las principales ideas que al respecto sostenía la fuerza política en el gobierno. El programa con el cual el Encuentro Progresista-Frente Amplio llegó al gobierno en 2005 recoge la idea de que, a nivel internacional, se estaba viviendo un movimiento de relativa firmeza y de posible expansión: “La dinámica contra-hegemónica está lanzada. En todo el

mundo los movimientos antineoliberales han crecido en fuerza y en la riqueza de sus propuestas [...]” (Frente Amplio, 2003: 3). Para superar la crisis en que las décadas de neoliberalismo habían sumido a Latinoamérica y particularmente a nuestro país, se requería de transformaciones en los modos de relacionamiento de la población con la política:

[...] creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace (Frente Amplio, 2003: 7-8).

En lo que respecta a este estudio, al menos en un comienzo, estas transformaciones se concretaron en un nuevo enfoque para elaborar política educativa. Ejemplos de ello fueron la convocatoria al Debate Educativo y Congreso Nacional de Educación abarcando a la población en su conjunto, y la política de la ANEP que se proponía una nueva manera de integrar a los actores en la conducción del ente. Esta política incidió en todos los niveles, particularmente en la DFPD que aquí nos ocupa.

A través de la documentación estudiada y guiando el análisis por las categorías seleccionadas fue posible realizar una historización de las posturas asumidas por los tres organismos, incluida la ATD de Formación Docente. De ese modo, la perspectiva histórica permitió elaborar un somero cuadro de las posiciones que cada uno pretendió y, en algunos casos, logró plasmar en hechos. Más que una explicación respecto a los resultados finales, que en realidad lo son de una etapa del proceso en curso, este estudio aporta en el conocimiento de los argumentos esgrimidos por las partes. Éstos son necesarios para avanzar en el conocimiento de las relaciones de poder que se establecieron y, a su vez, pueden ser útiles para el análisis de etapas futuras.

#### 4.1.1. MEC

Hasta la aprobación de la LGE la participación del MEC en temas relativos a los entes autónomos de la enseñanza estuvo limitada por la normativa constitucional y legal vigente. Con algunas disposiciones de la LGE, el MEC logró reducir tales limitaciones. En cambio, en el caso de la educación superior su actuación ha sido -y sigue siendo- clave en el *Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada* (MEC- Decreto 308/995). No obstante, a pesar de las limitaciones existentes, el MEC incidió en las transformaciones que la LGE impuso al sistema educativo público a través de la definición del marco político en que el conflicto y las luchas se fueron dando. En este sentido, fue notoria la ausencia de convocatorias para la participación ciudadana durante la elaboración del Proyecto de LGE (Davyt y Rodríguez, 2011). A partir de enero de 2009, con la entrada en vigencia de la Ley y el comienzo de las actuaciones de la CCSNEP creada por la misma, el MEC tuvo su espacio de intervención.

Durante la elaboración del Proyecto de LGE, el Director de Educación del MEC expresaba: “La Ley debe procurar resolver lo que la Constitución le mandata en relación a la coordinación de la educación. Esta es una deuda enorme, fruto de la peculiar forma organizativa del sistema educativo uruguayo” (Garibaldi, 2007: 80). Al decir que en el resto del mundo esta función la cumple el Ministerio de Educación, daba a entender que no creía del todo adecuada la originalidad jurídica de nuestro país:

En todos los países del mundo, el papel de coordinación y conducción lo cumplen los ministerios de educación. Esto les acarrea no pocos problemas a la hora de elaborar políticas duraderas [...] pero les permite garantizar la coherencia de las acciones emprendidas en los diferentes ámbitos de la educación (Garibaldi, 2007: 80-81).

Estas expresiones sugieren la importancia de adoptar medidas inmediatas, aunque ello pueda afectar la elaboración de planes a más largo plazo. En consonancia con lo expresado, planteaba la necesidad

no sólo de coordinación sino también “de planificación y elaboración de políticas educativas de carácter nacional, sin que vaya en desmedro de las autonomías y que establezca formas de participación social”. Por otro lado, sostuvo que “será necesario pensar la relación que la educación mantiene con las políticas económicas y sociales del país” (Garibaldi, 2007: 81). Durante el trámite parlamentario, la entonces Ministra de Educación se expresaba en términos coincidentes, sobre la necesidad de coordinar la educación con el país productivo y conectar la educación con el trabajo (Simon, 2009). Para ambos, la preocupación parecía estar planteada especialmente en los aspectos más apremiantes para la realización de los planes económicos del programa de gobierno.

Esta concepción apareció plasmada en los nuevos organismos que creó la ley y que se fueron conociendo desde los primeros anteproyectos (MEC, 2007); (MEC, 2008). La CI del IUDE, creada por la LGE trabajó en la órbita de la CCSNEP, y allí se resolvieron los conflictos planteados, especialmente los vinculados al capítulo de la transición al IUDE. Es preciso recordar que en la CCSNEP están representadas –con excepción del INAU- las instituciones integrantes de la CI del IUDE, pero con sus máximas jerarquías.

#### **4.1.2. UDELAR**

Dos aspectos pueden destacarse en los posicionamientos que dio a conocer la UDELAR. El principal, que ya se ha mencionado, fue la defensa de mantener el control del nivel superior universitario para toda la educación pública oponiéndose a la creación de un nuevo ente autónomo dedicado a la educación superior. En segundo lugar, sus propuestas en función de perfeccionar la formación docente atendieron –como veremos- a la formación de profesores para educación media, sin pronunciarse con la misma claridad respecto a la formación de maestros.

Esta posición tiene antecedentes históricos de importancia. Debemos tener en cuenta que, hasta 1935 en que se creó el Consejo de Enseñanza Secundaria, este nivel educativo había constituido la *Sección Enseñanza Secundaria* de la Universidad. En 1968, en el *Plan de Reestruc-*

*tura de la Universidad*, el entonces Rector Oscar Maggiolo volvía a ocuparse de este nivel en los siguientes términos: “la Universidad no podrá avanzar adecuadamente si el nivel de preparación de los alumnos que ingresan no es adecuado”. Y agregaba: “Ello obliga a que la Universidad deba encarar simultáneamente [...] la preparación de educadores para los Institutos de Enseñanza Media y para los Institutos Normales donde se forman los maestros de Enseñanza Primaria” (UDELAR, 1986:11). Maggiolo también fijaba su interés en la investigación en educación: “Es incuestionablemente una necesidad imperiosa de nuestro país establecer un Instituto de Ciencias de la Educación, donde sea posible estudiar e investigar, en los campos de la teoría y la práctica de la formación de los jóvenes”. Y agregaba: “Su lugar natural es la Universidad de la República” (UDELAR, 1986:11).

Con la formulación del primer Plan Estratégico de la UDELAR (PLEDUR) 2000-2004, esta preocupación volvió a manifestarse en forma expresa al señalar, entre sus objetivos, “destraumatizar el tránsito estudiantil de la educación media a la universitaria [...] y contribuir a perfeccionar la formación de docentes de la enseñanza media” (UDELAR PLEDUR 2000-2004:59).

En el PLEDUR para el periodo que se estudia aquí, se mencionan tres programas conjuntos de la UDELAR con ANEP, uno de ellos referido a *Formación docente*. Su objetivo general es: “Potenciar el desarrollo de los objetivos de la ANEP y de la UdelAR en los aspectos vinculados a la formación de sus docentes” (UDELAR PLEDUR 2005-2009: 102). Abarca cuestiones vinculadas a la formación, actualización y posgrados de docentes tanto de la ANEP como de la UDELAR. En función de estos objetivos, y de acuerdo con lo propuesto por la ANEP en su ley presupuestal, se conformó en 2005 la Comisión Mixta ANEP-UDELAR.

Iniciado el Debate Educativo, ya presentada en el mismo la propuesta de la UNAE, la CSE de la UDELAR se pronunció al respecto de formación docente, dando en cierto modo, una respuesta a la propuesta de la ATD. Ubicó “la importancia de la formación docente en el país, en función del propósito de universalización de la educación terciaria”. Entendió necesario “que el Uruguay cuente con un espacio universitario de Formación Docente que abarque todos los niveles de la enseñanza con

nivel de excelencia y de alcance nacional (distribuido en todo el territorio)”, y sostuvo que el mismo “deberá ser construido desde las capacidades actualmente existentes en la ANEP (alcance nacional, formación en Pedagogía y Didáctica) y en la Universidad (desarrollo del conocimiento disciplinar – investigación – formación docente)” (UDELAR-CSE, 2006).

Sobre la propuesta de una universidad autónoma para formación docente, la CSE realizó varios cuestionamientos. Sostuvo que se correspondía con la idea de Instituto Universitario y no con la de Universidad. Respecto de la propuesta autonómica alertó sobre el riesgo de que “la autonomía del sistema educativo podría alejarlo de los requerimientos del mismo y del necesario intercambio que favorece la pertinencia de su oferta educativa”. Finalmente, sostuvo que “el desarrollo a su interior de campos disciplinarios bien desarrollados en la UdelAR supone el riesgo de duplicar esfuerzos y no alcanzar los niveles de excelencia que años de acumulación requieren” (UDELAR-CSE, 2006).

A través del mismo documento, la CSE de la UDELAR propuso “crear espacios de síntesis promoviendo una fuerte articulación ANEP – Universidad que integre los espacios que hoy existen”. Asimismo sostuvo la relevancia de “conservar la UdelAR como espacio de: producción y difusión de saberes pedagógicos; investigación e innovación educativa [y] formación docente; [...]” (UDELAR-CSE, 2006).

Ya en proceso de elaboración del proyecto de LGE, el CDC de la UDELAR proponía “que el Sistema Nacional de Educación Pública incluya una red coordinada de instituciones públicas de enseñanza terciaria, autónomas, cogobernadas, y de calidad, incluida la Universidad de la República, cuya cooperación para tal fin será de gran importancia [...]” (UDELAR-CDC, 2007: 18) La *Declaración Conjunta ANEP-UR* emanada de la Comisión Mixta ANEP-UDELAR recogió estas mismas ideas (ANEP-UDELAR, 2007).

En el mismo documento, el CDC de la UDELAR expresaba que la formación de los docentes debía tener carácter universitario, con permanente actualización y acceso a estudios de posgrado. Al respecto, efectuaba algunas precisiones: “Su formación debe pues conjugar la preparación en el terreno de las ciencias de la educación con el estudio en un ámbito de creación en la disciplina que aspiran a enseñar. En Uruguay,

eso requiere combinar los aportes de los institutos de formación docente de la ANEP con los de la UR” (UDELAR-CDC, 2007: 26). La referencia a “la disciplina que aspira a enseñar” ubicaba la propuesta en la formación de profesores para educación media.

Más adelante, la Asamblea General del Claustro, proponía, en similares términos la formación de docentes: “buscar nuevas alternativas institucionales que involucren a todas las instituciones con competencia en estos temas –en particular a la ANEP y la UR- de forma de lograr la necesaria complementariedad entre la formación en educación y la formación temática específica” (UDELAR, 2008a: 15).

Mientras desde la ANEP se procuraba influir en el Parlamento para incluir en el texto legal la creación de un ente autónomo a partir de la red de institutos y centros que conformaban la DFPD, la UDELAR, a través de un informe del Rectorado, sostenía que “las creaciones de ese tipo tienen que ser pocas y cuidadosas, para que tengan posibilidades de ser exitosas”. Alejando la posibilidad de creación de entes autónomos, calificaba como “todavía incipiente pero real” la colaboración entre ANEP y UDELAR para llevar adelante proyectos conjuntos (UDELAR, 2008b).

En respuesta a una propuesta del CODICEN para acordar frente al Parlamento sobre la creación de entes autónomos para formación docente y educación técnica, la UDELAR insistió en la vía de los convenios entre ANEP y UDELAR, expresando que la Ley debería “proponer a la ANEP y a la UR un programa de ambos organismos para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza pública” (UDELAR, 2008a: 36). Este punto finalmente quedó consignado en el Art. 85 de la LGE. La resolución de la UDELAR pone énfasis en la necesidad de que la creación de nuevas instituciones sea producto de un proceso ordenado y ajustado a las competencias de las instituciones existentes (UDELAR, 2008a: 36).

Una vez en vigencia la LGE, la coordinación entre la ANEP y la UDELAR se ubicó en la CCSNEP. La UDELAR actuó a través de sus representantes en la CI del IUDE y tuvo, al igual que el MEC, una incidencia determinante en el capítulo de transición en la Implantación del IUDE, al cual se hará referencia en el apartado correspondiente a la ATD.



### 4.1.3. ANEP

Si bien los entes de la enseñanza son los que gozan de mayor autonomía en nuestro sistema jurídico, el gobierno central tiene fuertes mecanismos de control sobre la ANEP, a saber, la aprobación de su presupuesto y la designación de las autoridades del CODICEN. Esta línea de relacionamiento político tiene su continuidad en los consejos desconcentrados y direcciones sectoriales en la medida que sus autoridades son, a su vez, designadas por el CODICEN. Es importante tener en cuenta este aspecto para valorar la evolución de las posiciones del organismo en las diferentes etapas.

El CODICEN de la ANEP que asumió en 2005 buscó diferenciarse de las anteriores administraciones a través del Proyecto de Presupuesto quinquenal donde propuso que: “Democratizar los distintos subsistemas que componen la ANEP supone un cambio de gran magnitud considerando los estilos de gestión del organismo en los últimos años” (ANEP-CODICEN, 2005).

Según el Proyecto de Presupuesto el hecho de garantizar el derecho a la educación y asegurar su funcionamiento como herramienta al servicio del país productivo requiere un presupuesto adecuado, además de “consolidar la autonomía del sistema educativo y fortalecer los canales de participación y ejercicio de la democracia a su interior” (ANEP-CODICEN, 2005).

Otro principio que sostiene esta administración, no desligado de los anteriores, es el de la descentralización. Aunque también se propone el fortalecimiento de los centros educativos, la descentralización que propone implica mayor autonomía para los Consejos desconcentrados y Direcciones (ANEP-CODICEN, 2005). En el caso de la DFPD, ésta Dirección elaboró y gestionó su presupuesto en condiciones similares a un consejo desconcentrado. Sin embargo, jurídicamente continuaba siendo una dirección sectorial.

Rápidamente su postura en relación con la propuesta de la ATD fue de acercamiento. En junio de 2006, el Presidente del CODICEN, Luis Yarzabal, cerró la XIII ATD Nacional con un discurso bajo el título *Del normalismo a la educación superior manteniendo la identidad*. Celebró en esa

instancia que la ATD hubiera decidido participar en el Debate Educativo, y valoró especialmente la propuesta de una Universidad de Educación. Señaló los esfuerzos de la ANEP por consolidar y fortalecer el área de Formación Docente, la perspectiva de transformar la DFPD en un Consejo desconcentrado y elevar el nivel de la formación docente al rango universitario (Yarzabal, 2006). Todo abonaba la idea de que la transformación debía operarse a partir de la DFPD.

Señaló también en su discurso que la opción por la creación de una universidad ha sido viable en varios países de América Latina y constituye un camino que hace posible la conservación de aquellos aspectos que la tradición normalista había construido y que merecen ser conservados aun cuando el normalismo deba ser sustituido por una formación profesional de nivel superior (Yarzabal, 2006).

En octubre de 2006, en el marco del Debate Educativo, el CODICEN envió su aporte a la CODE. En relación con formación docente hacía referencia a la necesidad de fortalecer la DFPD en la estructura del sistema, en lo inmediato por su conversión en un Consejo Desconcentrado y/o a más largo plazo, con la creación de “una entidad universitaria de carácter autónomo, público, gratuito” (ANEP-CODICEN, 2006:7).

En 2007, los aportes de la ANEP se dirigían concretamente a la elaboración del proyecto de LGE en una concepción que marcaba una continuidad con los procesos iniciados: “Se recomienda que la ley cree los mecanismos necesarios para organizar una Universidad Nacional Autónoma de Educación (UNAE)”. Ésta debería crearse “con la base de todos los institutos y centros actualmente dependientes de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente” (ANEP-CODICEN, 2007). También hacía hincapié en una concepción histórica cuando ante el Parlamento ratificaba lo expresado en la *Declaración Conjunta* de la Comisión Mixta ANEP-UR respecto a que “la tarea de construcción de una nueva institucionalidad «...debe partir del reconocimiento de dos importantes tradiciones institucionales»” (ANEP-CODICEN, 2008a: 12).

La ANEP coincidía con la UDELAR en la necesidad de crear una red de instituciones de educación terciaria, considerando que ya poseía una red de Institutos de Formación Docente (en adelante IFD) y una red de escuelas técnicas con nivel terciario distribuidas en todo el país. Pero a

diferencia de la UDELAR, el CODICEN consideraba que, a partir de una creciente colaboración entre la ANEP y la UDELAR “se podría dar el salto cualitativo que implicaría el conformar con ellas dos Entes Autónomos (uno a cargo de cada red), cogobernados, gratuitos y de acceso libre que funcionen integrados en el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP)” (ANEP-CODICEN, 2008b).

A diferencia de lo que finalmente quedó plasmado en la LGE, el CODICEN proponía que la CI del IUDE estuviera integrada por “representantes de la ANEP y de la Universidad de la República que cuenten con reconocida competencia y experiencia en la materia”. No hacía referencia a la participación del INAU ni del MEC (ANEP-CODICEN, 2008b).

El CODICEN también se manifestaba con relación a la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP). Consideraba la tensión entre autonomía y coordinación, tensión que, a su juicio, el proyecto de LGE no estaba resolviendo convenientemente. En particular, uno de los aspectos cuestionados fue el vinculado al funcionamiento de la CI del IUDE. La ANEP sostenía que si a la CCSNEP le competía “coordinar y concertar las políticas educativas de la educación pública e impartir recomendaciones a los Entes” el trabajo de la CI del IUDE debía ser presentado a la CCSNEP para que ésta efectuara “recomendaciones” y no para que lo aprobara, como estaba planteado en el proyecto de LGE (ANEP-CODICEN, 2008a: 12). Las diferentes significaciones atribuidas al concepto de coordinación se corresponden con la falta de definición del mismo desde su incorporación en el texto constitucional.

Una vez aprobada y puesta en vigencia la LGE, sin la incorporación de las propuestas del CODICEN, las cuales coincidían en gran parte con la perspectiva de la ATD, este organismo decidió otorgar la representación de la ANEP ante la CI del IUDE al Director Ejecutivo de la DFPD, incluyendo a quien presidiese la ATD de Formación Docente como delegado alterno. Pero el escenario político institucional había cambiado, y mientras la delegación de la ANEP a la CI del IUDE elaboraba sus propuestas en la DFPD, el CODICEN debía tomar decisiones en el ámbito de la CCSNEP.

El CODICEN no cuestionó el trabajo de la delegación en ninguna de sus etapas. Pero en el último tramo, en las decisiones adoptadas para la

aprobación del Informe Final, la delegación y el CODICEN, no coincidieron. Aunque la delegación de la ANEP sostuvo que, de acuerdo a lo que establecía la Ley, el capítulo de transición del Informe Final debía hacerlo la CI del IUDE, finalmente fue redactado por la CCSNEP. La delegación de ANEP no aprobó ese capítulo, en desacuerdo por la forma como quedaba pauta la transición hacia el IUDE. Sin embargo, sí lo hizo el CODICEN. En la medida que también fue aprobado por la UDELAR, el proceso de implantación siguió adelante. Una de sus consecuencias fue dar paso a la creación del CFE, en sustitución de la DFPD. El CFE entró en funciones en junio de 2010, ya fuera del periodo que abarca este trabajo.

#### **4.1.3.1. DFPD**

En función de que no hubo modificaciones jurídicas que le aseguraran continuidad, los que podemos considerar avances en la autonomía de la Formación Docente fueron consecuencias de las decisiones políticas que adoptó el CODICEN de este periodo en particular, y de las iniciativas que luego impulsó la propia DFPD. Estas últimas tuvieron que ver con la organización de la conducción del área a través del Acuerdo de Directores, la elaboración conjunta del PNIFD y luego, el trabajo también conjunto de comisiones de apoyo a la delegación de ANEP a la CI del IUDE.

Desde la instalación de la CI del IUDE, la DFPD, organizó un trabajo colectivo de apoyo a la delegación. Integradas de manera similar a las del PNIFD 2008, se formaron comisiones que trabajaron en torno a los sucesivos temas que compusieron la agenda de la CI del IUDE durante el periodo que va de mayo de 2009 a abril de 2010. En este trabajo, la posición de la DFPD coincidía con la de la ATD, ya que, desde su intervención en el Debate Educativo, la DFPD, había apoyado la creación de una “Universidad de Formación Docente y Educación”, con cogobierno (DFPD, 2006a).

#### 4.1.3.2. ATD de Formación Docente

Las nuevas condiciones político institucionales verificadas a partir de 2005 incidieron en el funcionamiento interno de la ATD de Formación Docente generando mayor interés en la elaboración y documentación de sus propuestas, tal como se observa al comparar los informes de las Asambleas de este periodo con los de las anteriores.

A pesar de algunos cuestionamientos, durante el periodo y en particular durante el Debate Educativo, el funcionamiento y producción de la ATD de Formación Docente se realizó en un contexto de trabajo armónico con la DFPD y el CODICEN. Sin embargo, el gremio estudiantil y otras organizaciones sindicales docentes no acompañaron la propuesta en el Congreso Nacional de Educación (Davyt y Rodríguez, 2011). Hacia afuera de la DFPD, luego del CNE “Julio Castro”, la ATD continuó en su esfuerzo por incidir en la elaboración del proyecto de LGE, intentando superar la decisión contraria del Congreso y la ausencia de canales de participación para esa instancia.

Una vez presentado el proyecto de LGE al Poder Legislativo, el contexto parlamentario fue algo más favorable a los propósitos de la ATD. La Mesa Permanente comunicaba en su informe a la ATD Nacional de agosto de 2008 que, en ese ámbito, había avances en la consideración de un Instituto Universitario para Formación Docente fuera de la órbita de la ANEP (ATD Ext. 2008 Informe de la MESA PERMANENTE). La Ley N° 18.437 finalmente creó el IUDE “en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública” (Art. 84), y no en la órbita de la ANEP como habían establecido los proyectos de ley conocidos hasta finales de 2008. A partir de enero de 2009, entrada en vigencia la LGE, el contexto político institucional para la ATD se definió en virtud del comienzo del trabajo de la CI del IUDE, en el marco de la CCSNEP.

Aún cuando el CODICEN designó a la DFPD para que representara a la ANEP en la CI del IUDE, la omisión de la DFPD en el texto legal y por lo tanto la disminución de su potencial incidencia en las negociaciones, no pasó inadvertida. A pesar de los esfuerzos del CODICEN para que ello no ocurriera, la omisión se mantuvo y la ATD percibió como inestable su ámbito de pertenencia en la nueva legalidad. En esta etapa, la

participación de la ATD tuvo su lugar en las comisiones de apoyo a la delegación de ANEP, que funcionaron convocadas por la DFPD.

Para la ATD, las disposiciones legales para la creación del IUDE, implicaron un nuevo marco en el cual contrastar la propuesta de la UNAE. La XVI ATD Nacional de 2009, expresaba que “el INSTITUTO UNIVERSITARIO DE EDUCACIÓN supone un momento de coyuntura”. Dado que la ley prevé que será cogobernado y tendrá su propia ley orgánica, la ATD sostuvo que “estamos hablando de un Instituto que estando en los límites que marca la ley es una Universidad” (XVI ATD 2009 Comisión LEY ORGÁNICA Y NORMATIVA). Se abocó entonces a la elaboración de un proyecto de ley orgánica del IUDE.

#### **4.1.4. Redacción del capítulo sobre la transición hacia el IUDE**

Siguiendo una agenda previamente establecida, la CI del IUDE elaboró un informe con las principales características que debería tener la nueva institución. Pero el aspecto más conflictivo se dio en los temas vinculados a la transición, capítulo que en el Informe Final de la CI se denomina *Orientaciones a considerar en la transición hacia la conformación del Instituto Universitario de Educación* (CCSNEP, 2010).

La lectura de las actas de la CI del IUDE, de la CCSNEP y del informe de la Mesa Permanente a la XVII ATD Nacional de mayo de 2010 nos muestra la conflictividad y complejidad que implicó este capítulo (MEC, *ACTAS de la CI del IUDE*); (MEC *ACTAS de la CCSNEP*).

De acuerdo al informe de la Mesa Permanente, en la CI del IUDE no se trabajó sobre aspectos de la transición durante todo el año 2009, a pesar de reiteradas propuestas de la delegación de la ANEP que no tuvieron acompañamiento. En tales circunstancias, una vez redactado el capítulo por la CCSNEP, la delegación de la ANEP no lo aprobó. Se plantearon cuestionamientos de procedimiento y de contenido (XVII ATD 2010 Informe de Mesa Permanente).

En relación con el procedimiento, el informe señala que el capítulo sobre la transición era competencia de la CI. Además, señala que fue enviado a las delegaciones el 26 de abril, dos días antes de su tratamiento en la sesión del 28 de abril de 2010, y a cuatro de vencer el plazo fija-

do por la Ley para la entrega del informe final. Finalmente plantea que, cuando las delegaciones recibieron el documento para su tratamiento, el CODICEN ya lo había aprobado el 20 de abril. En relación con el contenido, la delegación de ANEP cuestionó lo que señala el punto 3 de las *Orientaciones*: “Este Consejo [CFE] iniciará la aplicación de los contenidos del Informe Final de la Comisión de Implantación del IUDE” (CCS-NEP, 2010:35). Sostenía que los documentos que integraron el Informe Final se referían al IUDE ente autónomo, y no cabía su realización bajo la estructura de un órgano desconcentrado como el CFE.

Al considerar los hechos consumados, en virtud de la decisión ya adoptada por el CODICEN, la delegación de ANEP en la reunión del 28 de abril presentó por escrito su posición de desaprobación y luego su renuncia a la delegatura (XVII ATD 2010 Informe de Mesa Permanente). No obstante, el trabajo ya había concluido.

#### **4.2. Análisis de las posturas adoptadas por los organismos de la educación pública en relación con la emergencia de una nueva institución universitaria para formación docente**

En este apartado se exponen las líneas fundamentales del análisis que permiten afirmar que las luchas en torno a la creación de una nueva institución para formación docente significaron la aparición de un nuevo subcampo en el campo más general de la educación. Específicamente, luchas por el logro de posiciones que permitan controlar aquellos elementos que legitiman el carácter universitario de la formación docente.

A pesar de que la LGE estableció la creación del IUDE, seis años después éste no se ha constituido. El conocimiento sobre las luchas en pos de lograr mejores posiciones y por definir la lógica del campo son elementos que permiten comprender mejor este proceso aún en curso.

El análisis se ordenará según las categorías seleccionadas para la presentación de la propuesta de la ATD. Excepto la defensa del carácter público, que no mostró discrepancias entre las posturas aquí consideradas, las confrontaciones que pueden identificarse en relación con las demás categorías estuvieron afectadas por las definiciones sobre autonomía.

#### **4.2.1. Carácter público**

Así como en la década de los años '90 preocupó la creación de instituciones privadas de educación superior, en este periodo en particular preocupaba la demanda de habilitación de instituciones privadas de educación superior para otorgar títulos docentes. Mientras se procesaban los acontecimientos que se analizan aquí, con relación a la creación de una institución universitaria para la formación docente pública, el CODICEN habilitaba a una universidad privada para otorgar títulos docentes equiparables al de Profesor otorgados por la DFPD. Esta habilitación se sumaba a otras preexistentes (en orden cronológico de habilitación: "Instituto María Auxiliadora", formación magisterial, "Universidad Católica del Uruguay", Licenciatura en educación inicial y "Universidad de Montevideo", carreras de profesorado). En el proceso que se estudia, tanto por parte de la ANEP como de la UDELAR, la defensa del nivel universitario estuvo asociada a la defensa del carácter público de la nueva institución.

#### **4.2.2. Autonomía jurídica-Descentralización –Coordinación**

#### **4.2.3. Autonomía Jurídica y Coordinación**

Es preciso iniciar este punto señalando nuevamente que el concepto de descentralización conlleva un concepto de autonomía diferente al de autonomía jurídica. No obstante, ambos se vinculan con el concepto de coordinación.

Desde el punto de vista jurídico, la búsqueda del nivel universitario para formación docente puso en debate la constitucionalidad de la creación de un ente autónomo para dicha institución.

Una de las posturas considera en forma excluyente la idea de que "la enseñanza superior y la investigación públicas, como cometidos principales, sólo pueden asignarse a la Universidad de la República" (Pérez Pérez, 1990: 319). En este caso, el pasaje de la formación docente al nivel universitario tendría una clara concreción en la incorporación de la



misma a la UDELAR. Esta idea no fue propuesta por ninguna de las partes y por lo tanto, no formó parte de los debates.

La UDELAR se manifestó de acuerdo con que la formación docente pública adquiriera el nivel universitario. Pero según los argumentos jurídicos expuestos por Pérez Pérez (1990), “la enseñanza superior y la investigación públicas”, pueden constituir cometidos de otras instituciones siempre que no sean principales sino accesorios o complementarios, o no sean autónomas (1990: 315). Según estos razonamientos, un medio por el cual una institución podría adquirir el nivel universitario sería por intervención, copatrocinio o convenio con la UDELAR, posición que esta institución sostuvo durante todo el proceso, a través de la propuesta de programas conjuntos y creación instituciones autónomas, pero no entes autónomos.

La posición que difiere de la anterior considera que el marco jurídico admite la creación de más de una universidad pública, sin necesidad de modificar el texto constitucional. Refiriéndose al Artículo 202 de la Constitución de la República el jurista, Dr. José Korzeniak, sostiene que “nada impide desde el punto de vista jurídico que cada uno de los cinco tipos [de enseñanza] allí nombrados sea regido por uno o más Consejos Directivos. La base de esta interpretación está en el conocido Principio de Hermenéutica, según el cual «donde la norma no distingue, el intérprete no debe distinguir»<sup>6</sup>. Este parece ser el fundamento adecuado a lo que finalmente quedó expresado en la LGE con la creación del IUDE. Sin embargo, la propuesta de creación de un ente autónomo sólo provino de la ANEP.

En las manifestaciones vinculadas al tema que nos ocupa, la UDELAR no hizo hincapié en fundamentos jurídicos. No obstante, defendió su poder de control sobre el *capital simbólico* de la educación superior— en el sentido de *capital específico* ampliamente reconocido— que permite el ingreso al campo de la educación superior universitaria pública. Los

---

6 El Dr. Korzeniak respondió a mi consulta personal sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una eventual universidad pública autónoma de educación e incluso del propio IUDE ente autónomo.

*intereses en juego* –en términos de Bourdieu- eran contrarios a la creación de otro ente autónomo dedicado a la educación superior universitaria.

La necesidad de coordinación va de la mano con el tipo de autonomía de que se trate. Pérez Pérez (1990) señala que la coordinación de la enseñanza es uno de los temas más difíciles: por el alcance de la autonomía de los entes de la educación y por la importancia del MEC. Según el autor, el rol del MEC debería consistir en la elaboración de la ley que estableciera la coordinación pero no en su intervención concreta. Si el MEC integrara algún órgano coordinador, lo debería hacer con voz y sin voto.

No obstante, existen otras posiciones respecto al posible rol del MEC, de acuerdo a la Constitución. El Dr. Korzeniak, consultado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la LGE N° 18.437, en temas vinculados a la autonomía y a la coordinación de la enseñanza, respondía lo siguiente:

Ninguna norma o principio constitucional establece (arts. 202 y subsiguientes y concordantes), cómo se integrarán los órganos que coordinen la enseñanza, ni establecen el “cogobierno” en ninguna de sus ramas (salvo en la Universidad de la República) ni prohíbe que el M.E.C. y todo el Poder Ejecutivo intervenga en la proporción que sea en la coordinación de la educación.<sup>7</sup>

Llegados a este punto, es conveniente hacer referencia los antecedentes históricos de la coordinación en la educación. De acuerdo con Pérez Pérez (1990), los problemas vinculados a la coordinación tanto entre los entes autónomos de la educación como con relación a las políticas del gobierno, comenzaron a manifestarse con estas características, en la década de los años ‘60. A falta de una explicitación del término en el texto constitucional, el jurista sostiene que, políticamente, la idea de coordinación se manifestó, en esos años, como subordinada a la planifi-

---

7 El Dr. Korzeniak fue consultado en esta instancia, por la Federación Uruguaya del Magisterio – Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP). Dejó en claro que su posición se refería al aspecto jurídico de la constitucionalidad y no a la adecuación o mérito de la ley.

cación. Según el autor, dos ejemplos en nuestro país, lo constituyen, por un lado, la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), “cuya actual «sucesora a título universal» es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP] incorporada al texto constitucional”; y por otro, más adelante, sin que tampoco se explicita el significado del término ‘coordinación’, la “creación de un órgano, la Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza” (1990: 436-437). El trabajo conjunto de ambas instituciones en la elaboración del *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo*, demuestra la cercanía con que se consideraban la educación y el desarrollo económico. La Coordinación de la enseñanza se plasmaría más adelante en el artículo 202 de la Constitución de 1967.

La tendencia iniciada por entonces en el Uruguay formaba parte de un movimiento más amplio que, durante la Guerra Fría, fue imponiendo las políticas de planificación económica en occidente, especialmente en Estados Unidos y Latinoamérica (Hobsbawm, 2005). Coincidentemente, desde fines de la década de los 50 se fue difundiendo una teoría económica de la plusvalía capitalista que incorporó la educación como factor explicativo, entre otros, aparte de los ya clásicos capital y trabajo: La teoría del Capital Humano (Garrido, 2007).

La posibilidad de concretar en el campo educativo los cambios que esta concepción del desarrollo planteaba, se vio facilitada por el aporte de la Tecnología Educativa o Educacional, que surgió en los Estados Unidos en la década de los años 50 y se difundió luego al resto de los países (Frigóttto, 1988). Según esta concepción educativa que fue tornándose dominante, los análisis políticos y filosóficos de la educación, así como la fijación de las finalidades educativas, fueron separándose, como pertinentes a otra esfera ajena a la práctica educativa. Ésta última fue concebida como susceptible de ser orientada y controlada técnicamente en base a los criterios de racionalidad y eficiencia. Como corriente, la Tecnología Educativa surgió a partir de los antecedentes de Taylor en el campo de la administración del trabajo industrial a comienzos del siglo XX, la psicología conductista con los trabajos de John Watson y en educación con los trabajos de Bobbit en *The curriculum*, 1918 (Namo de Mello, 1984) (Díaz Barriga, 1989). Luego ha evolucionado, hasta el presente,

sobre las fuentes conceptuales dadas por la psicología cognitiva, las teorías de la comunicación y el enfoque de sistemas. Si bien es importante la aplicación de medios tecnológicos, los cuales van modificándose con el avance en el conocimiento en ese campo, lo fundamental de la tecnología educativa actual es la elaboración racional de procesos educativos con énfasis en su relación sistémica. (Sanvisens, 1984) (Chadwick, 1987)

Asimismo, la Teoría del Capital Humano ha modificado sus afirmaciones superando la primera concepción que establecía una relación directa entre educación y crecimiento económico dando lugar a una relación más compleja. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como varios autores, consideran que: “el crecimiento económico es un proceso que se vincula estrechamente con la calidad de la mano de obra o trabajo capacitado. A este trabajo capacitado y educado se le denominó capital humano” (Garrido, 2007: 76).

La determinación con que el MEC se pronunció en temas de autonomía y coordinación a través de la intervención de sus autoridades y, fundamentalmente en el propio texto de los anteproyectos de LGE, mantiene cierta continuidad conceptual con el desarrollo histórico mencionado.

#### **4.2.4. Descentralización y coordinación**

La descentralización funcional es un concepto que se ha impuesto a partir de la reforma educativa de los años '90, más allá de la diferente intensidad con que se haya concretado. En todas las propuestas sobre el cambio de institucionalidad para formación docente ha estado presente, asociada al concepto de *autonomía de los centros*.

Esta aplicación del concepto de autonomía, expuesto simultáneamente al de autonomía jurídica, hace necesario precisar que en cada caso, el nivel institucional donde se concreta la autonomía no es el mismo. Este hecho los presenta como aparentemente inconmensurables. La autonomía jurídica ha sido característica distintiva de la organización de la educación pública en el Uruguay desde comienzos del siglo XX y en todos sus niveles. Su desarrollo fue paralelo al de la organización bu-

rocrática del Estado, por lo cual los entes de la enseñanza también se configuraron en ese modelo de administración. A su vez, esta organización burocrática, que no es privativa de la administración estatal, se correspondió con la división del trabajo del modelo taylorista. La *autonomía de los centros* se hizo visible con la reforma educativa de los años '90 y fue paralela a la aplicación de políticas neoliberales y la organización toyotista del trabajo. Se trata de un modelo de descentralización, uno de cuyos fundamentos pueden encontrarse en el Nuevo Gerenciamiento Público (Bentancur, 2008).

En la concepción de los años '90, la autonomía de centro implicaba la necesidad de elaborar proyectos de centro, para cuya concreción se debía “salir a buscar recursos”. Para el sistema en su conjunto este tipo de administración podía otorgar niveles de eficiencia al reducir el compromiso del presupuesto nacional en la financiación de la educación. En Uruguay, si bien no constituye el ejemplo más paradigmático, este aspecto estuvo presente en todos los niveles de la educación pertenecientes a la ANEP. Los requerimientos de coordinación que este modelo implica no estaban presentes en el modelo anterior que funcionaba en base a normas aplicadas por igual a todos los centros.

Esta descentralización funcional tiene como otra cara de la moneda, la centralización del control, que de acuerdo a sus promotores debe realizarse en función de un sistema de evaluación en diferentes niveles de acuerdo a objetivos nacionales previamente establecidos (CEPAL-UNESCO, 1992). La propuesta del MEC es acorde a la autonomía de los centros. Sin negar la autonomía jurídica reconocida históricamente a los entes de la enseñanza, el MEC sostuvo que debería darse mayor peso al Poder Ejecutivo en la coordinación de políticas educativas nacionales. Conquistar posiciones más ventajosas al respecto favorecería las necesidades operativas del gobierno en la concreción de su programa. Si bien señala la importancia de la coordinación a nivel de los diferentes órganos de la educación, el énfasis puesto por el MEC está dado respecto a la coordinación entre el sistema educativo en su conjunto con el gobierno y la sociedad. En este sentido el logro del MEC fue la creación de la Comisión Nacional de Educación (COMINE) y de la CCSNEP.

En periodos anteriores, investigaciones auspiciadas por el MEC, sostenían que las políticas públicas en materia educativa deberían estar a cargo del Ministerio de Educación y Cultura (Filgueira y Martínez Larraechea, 2004).

Estudios sobre los procesos de globalización económica, como los de Bauman (2005), ponen de manifiesto la importancia creciente de la dimensión local para la formulación de políticas públicas. El autor plantea que en función de procesos políticos y económicos durante las últimas décadas del siglo XX, los grandes centros de decisión, empresariales y financieros, se liberaron de las “limitaciones territoriales, las impuestas por la localidad”. Pero ello no ocurre con los habitantes de la localidad, al menos en su gran mayoría. Simultáneamente a los procesos globalizadores vinculados al flujo de la información y de las finanzas, “se pone en marcha un proceso «localizador», de fijación en el espacio” (2005: 8).

De acuerdo con Bauman (2005) la descentralización en la perspectiva gerencial es un proceso que pone en juego el aspecto complementario de la globalización económica: la dimensión local. La población a través de la participación a nivel local, se acomoda en función de las condiciones que imponen las grandes empresas que toman sus decisiones en función de su exclusivo interés económico. Desde este punto de vista, la descentralización contribuye a la eficiencia de los procesos de globalización (Bauman, 2005). La descentralización funcional en el sistema educativo ofrece espacios de participación para la población, pero al igual que para los trabajadores de una empresa, las decisiones fundamentales corresponden a otro nivel.

En la propuesta de la ATD se encuentran establecidas con el mismo y fuerte énfasis la autonomía jurídica respecto del gobierno central y la autonomía de centro. Las líneas de coordinación entre la institución, el gobierno y la sociedad están mencionadas pero no se avanza en elementos prácticos para concretarla. En cuanto a la coordinación dentro de la institución en función de la autonomía de los centros, el proyecto de ley establece los mecanismos que no se identifican con una centralización de las decisiones. Si bien hay órganos a nivel nacional, las decisiones que finalmente éstos adoptan surgen de una línea de trabajo

desde los órdenes. Para imaginar su funcionamiento es preciso ubicarse en una perspectiva no sistémica.

#### **4.2.5. Nivel universitario -Especialidad -Relaciones ANEP-UDELAR**

En términos de constitución del subcampo de la formación docente pública con carácter universitario, estas categorías aparecen muy relacionadas. El estudio de los documentos ha mostrado que la investigación es el elemento más significativo para la definición del nivel universitario y consecuentemente, la especialidad de la institución. La existencia de espacios que permitan el desarrollo de la investigación como función principal identifica a una institución de educación superior. Al mismo tiempo, la docencia de nivel universitario ha estado definida por su cercanía con la investigación en el área respectiva. Este hecho ha influido en la manera cómo la ATD percibió, durante el periodo en estudio, las relaciones ANEP-UDELAR.

La lucha por el control del campo en relación con el nivel universitario se dio por parte de la ATD en la lucha por la autonomía y la defensa de la continuidad de las transformaciones iniciadas en la DFPD. En ese sentido, se reclamaba un claro protagonismo de la DFPD y el aporte de la UDELAR se consideró necesario, pero en términos de relaciones horizontales. La ATD argumentó acerca del valor decisivo que el capital específico que la DFPD poseía como institución de formación docente con una trayectoria histórica de más de un siglo.

La UDELAR, por su parte, no integró en sus propuestas los procesos que se iban desarrollando en la DFPD y sostuvo durante todo este periodo, la necesidad de una política de colaboración entre la UDELAR y la ANEP a través de su relacionamiento con el CODICEN, para lo cual no era preciso modificar estructura jurídica alguna. De ese modo, en la búsqueda de perfeccionamiento, que luego se identificó con lograr el nivel universitario, la UDELAR procuraba mantener el predominio sobre aquellos elementos que pudieran darle tal nivel a la formación docente. En ese sentido, la UDELAR se reservaba el espacio de la enseñanza en las disciplinas específicas que en esa institución constituyen también

objeto de investigación y a su vez, el control de las propias actividades de investigación.

Desde la perspectiva de la ATD, si la nueva institucionalidad se concretaba de acuerdo con la *Declaración Conjunta ANEP-UR*, se compromería la identidad de la formación docente y su concepto de “formación integral”. La formación docente se realizaría en el marco de dos instituciones de diferente nivel, una universitaria, la UDELAR, y otra no universitaria, la DFPD o el CFE, con competencias diferentes. En este posible formato institucional, quedaban dudas sobre cómo se concretaría el nivel universitario para la formación magisterial. Tampoco se aseguraba el nivel universitario para el área de conocimiento de las asignaturas vinculadas a las Ciencias de la Educación. De acuerdo con la *Declaración Conjunta ANEP-UR*, esa área de conocimiento constituye una tradición valiosa de la ANEP, en particular de la DFPD. Allí radicaría su principal contribución a la nueva institucionalidad. No obstante, lo establecido en dicho documento, no especifica cómo se garantizaría el nivel universitario de esas asignaturas, ya que el ámbito de la DFPD no contaba con espacios institucionales definidos como prioritarios para la investigación. Desde el punto de vista de la constitución del campo, es claro que las dos instituciones no darían las mismas posibilidades a sus actores para el logro de mejores posiciones.

Con relación a la investigación, en términos generales se pudieron identificar dos propuestas. Por un lado, la manifestada por la UDELAR y que emerge de la *Declaración ANEP-UR*. La investigación se integraría en el desarrollo de programas conjuntos entre ambas instituciones. Al no proponerse un cambio institucional que introdujera en la DFPD espacios de investigación como función principal, esta propuesta implicaba que la realización de actividades de investigación sería dependiente de la UDELAR. Por otro lado, la de la ATD, que puede aplicarse tanto a la UNAE como a su proyecto para el IUDE. En esta propuesta, la investigación, considerada como “campo en construcción” para el ámbito de la formación docente, se desarrollaría en la propia institución a partir de lo acumulado a través de su larga trayectoria histórica, así como la de los organismos destinatarios de sus egresados. Este acervo que debería ser evaluado, permitiría continuar en la construcción de un *corpus*, en fun-



ción de la investigación realizada en esta nueva etapa. La presencia de la UDELAR en términos de colaboración sería fundamental, en cuanto institución referente en investigación científica, en esta primera etapa.

En términos de constitución del campo, las posiciones de los agentes serían muy diferentes en ambas propuestas. Para los actores de la DFPD, en la primera, la construcción de un espacio propio para la investigación se postergaría, en una suerte de minoridad. En la segunda, la investigación crecería en ‘terreno propio’, con colaboración de la UDELAR, y podría llegar a la madurez.

Las consideraciones anteriores corresponden a lo que la ATD ha mencionado en sus informes como “investigación propiamente dicha”. Pero en su exposición, la ATD sostiene que hay producción de conocimiento en una actividad que considera inherente a la docencia: “la reflexión crítica sobre la práctica educativa”. Este nivel guarda coherencia con la función crítica que también se atribuye a las instituciones universitarias. La crítica del conocimiento y su aplicación –sostiene Ares Pons (1994)- es inherente a ese nivel educativo como parte de la formación de sus egresados y como función social de la institución. La reflexión crítica sobre la práctica, que no se limita a la actividad de aula y al centro educativo, se corresponde con la característica de “institución política” que Ares Pons (1995) reconoce en las universidades públicas.

Varios de los autores que han sido considerados en esta tesis, han expuesto su preocupación de que el predominio de la racionalidad instrumental en función del crecimiento económico estreche los horizontes de la ciencia y la tecnología y coloque en un lugar secundario otras preocupaciones humanas fundamentales (Giroux, 2003); (Cayota, 1994). La educación, que en alguna de sus dimensiones es considerada una tecnología, no es inmune a estos riesgos, y las características globales de nuestra sociedad a principios del siglo XXI contribuyen a tomar en serio estas preocupaciones. Este aspecto se vuelve crucial al pensar en la especialidad de una institución universitaria de formación de educadores.

Una institución universitaria de formación docente debería desarrollar el conocimiento sobre las propuestas que conducen a las transformaciones sociales. Si bien la investigación “propiamente dicha” constituye un ingrediente imprescindible, no es tan claro que sea suficiente.

La educación es el producto de la aplicación de determinada política educativa y en ella confluyen decisiones basadas en diferentes fuentes de conocimiento. Parte de la tradición histórica que la ATD reivindica como capital específico, lo constituye la contribución que diferentes actores de las instituciones educativas vinculadas a la formación docente pública han hecho a la formulación de propuestas que hicieron parte de la historia de la educación uruguaya. Las décadas de los años 40 y 50 fueron muy ricas en realizaciones que tuvieron como fundamento la producción intelectual de muchos actores de la educación primaria, media y de formación docente basada en un análisis crítico de la realidad. No toda esta producción puede denominarse investigaciones, pero no por ello son menos valiosas. Esos aportes se asocian a instituciones que hoy se reivindican como ejemplos de construcciones colectivas tendentes a la transformación social: El Programa de Escuelas Rurales aprobado en un Congreso de Maestros (1949), el Instituto Normal Rural (1948) y el Núcleo Escolar Experimental de La Mina (1954), el Plan de Formación de Maestros de 1955, el Programa para Escuelas Urbanas de 1957 y el Instituto Magisterial Superior (IMS) (1962) (Angione, 1987) (Demarchi, 1996) (Demarchi y Richero, 1999).

#### **4.2.6. Cogobierno -Participación**

Ambas categorías se ven afectadas por el concepto de autonomía que se sostenga, tanto en lo que se refiere a autonomía jurídica respecto al gobierno central como a la autonomía de centro. Lo mismo ocurre en relación con el concepto de coordinación. En una concepción sistémica el concepto de coordinación está asociado la eficiencia respecto a la concreción de objetivos prefijados y la participación está acotada al funcionamiento jerárquico.

La propuesta inicial del MEC incluía el cogobierno, sin embargo, también incluía representantes del gobierno y de las instituciones con las cuales se conformaría el Instituto Universitario. El Instituto Universitario, en la órbita de la ANEP, se gobernaría a través de un Consejo directivo, cuyos miembros serían designados por el Poder Ejecutivo y Legislativo (Director General), la ANEP, la UDELAR, el INAU, y repre-

sentantes de los órdenes docente, estudiantil y de egresados. Con representantes de las mismas instituciones se conformaría la comisión que se encargaría de elaborar una propuesta de organización y estructura del Instituto. Integrada a un organismo como lo es la ANEP, constituye una propuesta de corte sistémico. En ella, el cogobierno por parte de los órdenes es muy limitado, y del mismo modo lo es la participación. La línea de designación política se verifica en la mayoría de los integrantes, siendo la *teoría de la elección pública* el elemento legitimante.

En la propuesta de la UDELAR, que en cierto modo avalaba la ANEP a través de la *Declaración conjunta ANEP-UR* de 2007, el cogobierno se daría en el espacio local de cada institución “autónoma y gobernada”. Los documentos no abundan acerca de las características del mismo.

La ANEP, bregó por la creación de dos entes autónomos para las redes de institutos tecnológicos y de formación docente, pero no avanzó en las características de su gobierno. Es de pensar que propondría una política continuadora de la que había puesto en marcha durante el periodo que nos ocupa.

La propuesta de la ATD corresponde a un modelo de autonomía y cogobierno de los órdenes. Como ya se ha señalado, no es una propuesta sistémica. En relación con el funcionamiento interno de la institución, la jerarquía se combina con la participación de las bases. El hecho de establecer en el proyecto de ley orgánica algunas precisiones sobre el funcionamiento de los órdenes da cuenta de la importancia que la ATD le otorga a la necesidad de asegurar que la participación tenga vías de realización efectiva y no quede a merced de voluntarismos.

El concepto de participación que se aprecia tanto en la propuesta como en el propio funcionamiento de la ATD de Formación Docente durante el periodo, se adecua a una realidad dinámica, donde la pluralidad de ideas y posiciones se cruza con la necesidad de adoptar decisiones relativamente duraderas, como lo son las que tienen que ver con la elaboración de política pública.

## 5. Reflexiones en perspectiva

El trabajo de análisis presentado permite relacionar algunos conceptos más abarcadores vinculados al poder que, como sostiene Bourdieu, atraviesa todos los campos. Estos son el conocimiento y la participación como elementos que conforman ese juego de poder que son los campos.

Lo que se puso *en juego*, en el caso de la emergencia de una nueva institucionalidad para la formación de docentes, fueron las posiciones respecto a una institución que tiene como meta la formación de quienes la sociedad legítima para transmitir conocimientos y conducir parte de la socialización de la generación joven. El conocimiento, además de incidir en el logro de posiciones que los agentes pudieron y podrán lograr en el proceso, forma parte del objeto de la institucionalidad emergente. Lindblom (1991) sostiene que los ciudadanos participan de una *manera desigual* en la elaboración de políticas públicas, y en esa desigualdad, el conocimiento juega un rol importante: “Las desigualdades de información, educación, y socialización son convergentes. Las personas difieren enormemente en sus capacidades personales para comprender el juego del poder, en sus opiniones acerca de lo que pueden influir, y en la eficacia para hacerlo” (1991: 127).

Sin embargo, al mismo tiempo que el conocimiento puede convertirse en dinamizador de las relaciones de poder en un sentido democratizador, se produce también la tendencia a la polarización, donde uno de los polos tiende a monopolizar el conocimiento más valioso -tanto en la producción como en la distribución- para controlar ese proceso de aumento de poder de la población: “La eclosión del conocimiento [...] ha

creado también nuevos medios de calcular, controlar y encauzar el crecimiento del poder potencial de la población de un país” (Elias, 1994: 58).

Vinculada estrechamente al conocimiento, la participación aparece como un concepto fundamental en la emergencia, tanto del nuevo campo como de la nueva institucionalidad. El juego del poder implica participación, la cual requiere y, a su vez, constituye un proceso de aprendizaje. Las políticas de descentralización han hecho hincapié en las posibilidades de participación que ofrecen. En efecto, en la descentralización lo local se hace visible, abre espacios de participación y desarrollo de particularidades. Sin embargo, esa misma virtud, se convierte en un perjuicio si no se consideran los nexos que vinculan lo local con lo global y por lo tanto se corre el riesgo de estrechar las perspectivas educativas (Cayota, 1994). Este riesgo es mayor si los actores locales quedan fuera de las decisiones de política educativa fundamentales. En una propuesta educativa que pretenda elevar los niveles de conocimiento de la población para que pueda tener mayor control sobre su presente y su futuro, los riesgos de estrechar los horizontes deben ser considerados. En este sentido, la propuesta de la ATD muestra una manera de vincular los niveles de participación local y nacional que da lugar a considerar la dialéctica entre la dimensión local y la dimensión global.

### **5.1. La emergencia de la institucionalidad y la emergencia del campo**

Una institución puede organizarse o no de acuerdo a la teoría de sistemas pero, según respuesta de Bourdieu a Wacquant, en Bourdieu y Wacquant (1995), no ocurre lo mismo con el funcionamiento de los campos. Si bien un campo no puede ser configurado por un grupo o por una sola voluntad, tampoco se corresponde, según el autor, con la concepción funcionalista, organicista o de la teoría de sistemas. Explica Bourdieu: “los productos de un campo dado pueden ser sistemáticos sin ser el resultado de un sistema y, en particular, de un sistema caracterizado por funciones comunes, una cohesión interna y una autorregulación; postulados éstos de la teoría de sistemas que deben ser rechazados” (1995:69). Y agrega: “La coherencia que puede observarse en un estado

dato del campo, su aparente orientación hacia una función única [...], es resultado del conflicto y la competencia, mas no de una suerte de autodesarrollo inmanente de la estructura” (1995:69).

Se puede afirmar que, mientras la formación docente no universitaria pública permaneció en el nivel terciario sin proponerse modificar su estatuto, los campos permanecieron definidos y con escasos relacionamientos. Sin embargo, a partir de 2006 el tema ingresa a la agenda política pública, lo cual es indicio de un cambio en esa situación. El análisis presentado muestra la existencia de luchas por modificar esos límites. Las mismas han tenido el sentido señalado por Bourdieu, en Bourdieu y Wacquant (1995): “el campo es igualmente campo de luchas por la conservación o la transformación de la configuración de dichas fuerzas” (1995:68). En este caso ha sido visible la pugna entre la ANEP y la UDELAR por promover cambios, pero sin perder espacios. El capital específico que cada institución posee ha sido reconocido por la mayor parte de los actores, pero una nueva institución que requiere de ambas no puede surgir por una mera sumatoria de sus aportes.

La institución que la Ley General de Educación estableció aún no se ha concretado. De hecho, el proyecto de ley que se encuentra hoy a estudio en el Parlamento es el de una Universidad Nacional de Educación. Con la eventual aprobación de este proyecto de ley y en el proceso de su realización, continuarán las luchas por la constitución del campo, su lógica y sus límites.



## 6. Siglas

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública (Ley N° 15.739 y Ley N° 18.437)  
ATD: Asamblea Técnico Docente  
ADUR: Asociación de Docentes de la Universidad de la República  
CCSNEP: Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (creada por la Ley N° 18.437)  
CDC: Consejo Directivo Central (de la Universidad de la República)  
CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe  
CERP: Centro Regional de Profesores  
CFE: Consejo de Formación en Educación  
CI: Comisión de Implantación del IUDE  
CODE: Comisión Organizadora del Debate Educativo  
CODICEN: Consejo Directivo Central (de la ANEP)  
COMINE: Comisión Nacional de Educación, creada por la Ley N° 18.437  
CSE: Comisión Sectorial de Enseñanza (UDELAR)  
DFPD: Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (de la ANEP)  
IFD: Instituto de Formación Docente  
INAU: Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay  
IPES: Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores  
IUDE: Instituto Universitario de Educación  
LGE: Ley General de Educación (N° 18.437)  
LO del IUDE: Ley Orgánica del IUDE  
MEC: Ministerio de Educación y Cultura  
PLEDUR: Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República  
PNIFD: Plan Nacional Integrado de Formación Docente



SNEP: Sistema Nacional de Educación Pública

SNETP: Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública

UDELAR: Universidad de la República

UNAE: Universidad Nacional Autónoma de Educación (Proyecto de la ATD  
de Formación Docente)

UR: Universidad de la República

## 7. Referencias Bibliográficas

- Acosta, Yamandú (2008) *Filosofía latinoamericana y democracia en clave de derechos humanos* Nordan -Comunidad, Montevideo
- Acosta, Yamandú (1999) *Proyecto Nacional Alternativo En CEE/1815 Futuro de la sociedad* uruguaya Banda Oriental - Centro de Estudios Estratégicos 1815 (Editor) Montevideo (págs.67-103)
- Anderson, Perry (2001) *Neoliberalismo: un balance provisorio* En SADER, Emir y GENTILI, Pablo (comps.) *La trama del neoliberalismo* CLACSO-EU-DEBA, 2001, Buenos Aires (págs. 13 a 27)
- Angione, Ana María y otros (1987) *Dos décadas en la historia de la escuela uruguaya* Revista de la Educación del Pueblo, Montevideo
- Apple, Michael W. (1996) *Política cultural y educación* Morata, Madrid
- Ares Pons, Jorge (2003) *La internacionalización de la Educación Superior* BITÁ-CORA 12 de noviembre de 2003
- Ares Pons, Jorge (1998) *Córdoba 2000* Educación Superior y Sociedad Vol. 9 N° 1: 129-144, 1998  
[ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/download/307/259](http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/download/307/259) Visita 20-09-11
- Ares Pons, Jorge (1995) *Universidad: ¿Anarquía organizada?* Ediciones de la Librería de la FHEC, Montevideo
- Ares Pons, Jorge (1994) ¿Qué es una universidad? Revista de la Escuela de Tecnología Odontológica Año 2 N° 3 diciembre de 1994 Montevideo
- Barboza, Oruam (2010) *Transformaciones en la formación y el perfeccionamiento de los docentes* En *Una transformación en marcha*. ANEP-CODICEN, 2010 (págs. 109 a 130)
- Bauman, Zygmunt (2005) *La globalización. Consecuencias humanas* Fondo de Cultura Económica de Argentina, Primera reimpresión, Buenos Ai-

res

- Bentancur, Nicolás (2008) *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo
- Bourdieu, Pierre (2000a) *Cuestiones de Sociología* Istmo, Madrid
- Bourdieu, Pierre (2000b) *Intelectuales, política y poder* Eudeba, Buenos Aires
- Bourdieu, Pierre (1988) *Cosas dichas* Gedisa, Buenos Aires
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (1995) *Respuestas: Por una antropología reflexiva* Grijalbo, México
- Bralich, Jorge (1996) *Una Historia de la Educación en el Uruguay* Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo
- Carnoy, Martín (2004) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay* Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay - Grupo Asesor de la Universidad de Stanford Akian Gráfica Editora S.A., Buenos Aires
- Casassus, Juan (1996) *Tareas de la educación* Kapelusz, Buenos Aires
- Cayota, Víctor (1994) *Los desafíos de la educación. El Sistema Educativo Trilce*, Montevideo
- Chadwick, C.B. (1987) *Tecnología educacional para el docente*. Ediciones Paidós, Barcelona
- Compte y Riqué, Enriqueta (2010) *Maestra militante de la vida: Enriqueta Compte y Riqué* ANEP-CODICEN, Demarchi, Marta comp., Montevideo Disponible en [diadelaeducacion.weebly.com/uploads/.../maestra\\_militante\\_de\\_la\\_vida.pdf](http://diadelaeducacion.weebly.com/uploads/.../maestra_militante_de_la_vida.pdf) Visita 11-08-22
- Davyt, Estela (2009) *El Sistema Único Nacional de Formación Docente, 2008. Análisis de algunos aspectos de su proceso de construcción como ejemplo de elaboración de políticas públicas*. En ANALES del Instituto de Profesores "Artigas" Año 2009, Segunda Época N° 3, Montevideo (págs. 63 a 75)
- Davyt, Estela y Rodríguez Jourdan, Gladys (2011) *La participación en las políticas educativas de Formación Docente durante el periodo 2005-2010* Inédito Inscripción en BN, libro 32, registro N° 1358. Trabajo correspondiente al año sabático obtenido en 2010 (CFE, Acta N° 45 del 15 de diciembre de 2011)
- Demarchi, Marta (2005) *Políticas educativas. Algunas reflexiones* Revista Voces Año IX N° 20 Noviembre de 2005 (páginas 4-7)

- Demarchi, Marta y Richiero, Nydia (1999) *La Educación Rural en Uruguay* Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU). Departamento de Publicaciones de la FHCE, Montevideo
- Demarchi, Marta (1996) *Formación docente. Surgimiento y perspectivas* Montevideo, Revista de la Educación del Pueblo (REP)
- Díaz Barriga, Ángel (1989) *La lectura de Tyler* En Furlán, Alfredo y Pasillas, Miguel Ángel *Ralph Tyler (1999-2000)* Universidad Autónoma de México y Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- Dussel, Enrique A. (2006) *Veinte tesis de política* Disponible en [www.manuelugarte.org/.../35232969-Enrique-Dussel-20-Tesis-de-Politica-Visita-11-09-26](http://www.manuelugarte.org/.../35232969-Enrique-Dussel-20-Tesis-de-Politica-Visita-11-09-26)
- Eliás, Norbert (1994) *Conocimiento y poder* La Piqueta, Madrid Edición, traducción y prólogo, Julia Varela (*Conocimiento y poder. Entrevista* páginas 53 a 119, publicada originalmente en 1984)
- Faraone, Roque y Pedretti, Seni (Comp) (2010) *La Ley de Educación 18.437 y antecedentes* Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria-Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay, Tradinco, Montevideo
- Filgueira, Carlos y Martínez Larraechea, Enrique (2004) *La reforma educativa en Uruguay: Desafíos y tendencias* En CARNOY, Martín (2004) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay* Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay - Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, Akian Gráfica Editora S.A., Buenos Aires (págs..147-177)
- Follari, Roberto (2008) *La selva académica* Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe
- Frigóttio, Gaudêncio (1998) *La productividad de La escuela improductiva* Miño y Dávila, Madrid
- Foucault, Michel (2006) *Seguridad, territorio, población* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Foucault, Donzelot J y otros (1991) *Espacios de poder* La Piqueta, Madrid
- Garibaldi, Luis (2009) *La Educación Pública en reforma; nuevas orientaciones. Autonomía y cogobierno en la Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnico*

- Profesional En La Educación Pública en reforma* Fundación Vivian Trias – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (págs.135-142)
- Garibaldi, Luis (2007) *La educación después del Debate Educativo* En Bentancur, Nicolás (Coordinador) (2007) Ministerio de Educación y Cultura – Instituto de Ciencia Política FCS, Montevideo (págs. 77 a 82)
- Garrido, Cassandra (2007) VERIFICAR *La educación desde la teoría del capital humano y el otro* Revista Educere, enero-marzo, año/vol.11, número 036 Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela (págs. 73-80)
- Gatti, Elsa (2006) *La formación docente como eje ideológico de las reformas educativas* [http://www.anep.edu.uy/educarnos/educarnos\\_06/educ\\_01\\_apo\\_03.html](http://www.anep.edu.uy/educarnos/educarnos_06/educ_01_apo_03.html)
- Visita 2011-11-21
- Giroux, Henry (2003) *Pedagogía y política de la esperanza* Amorrortu, Buenos Aires
- Gutiérrez, Alicia (1994) *Pierre Bourdieu: las prácticas sociales* Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
- Hobsbawm, Eric (2005) *Historia del siglo XX* Crítica, Buenos Aires
- Lahera P., Eugenio. 2000. “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”, en *Revista del CLAD* N° 16. (págs. 9 – 30)
- Lechner, Norbert (2006) *Los patios interiores de la democracia* En Lechner, Norbert *Obras escogidas* 1 LOM Ediciones. Colección Pensadores latinoamericanos, Santiago de Chile 1ª Edición
- Lechner, Norbert (1980) *El debate teórico sobre la democracia* Programa FLACSO-Santiago de Chile, Material de discusión Número 2, julio 1980 [http://fondo.flacso.cl/cgi-bin/wxis?IsisScript=b-flacso/opac/uno.xis&base=flacso&tipo=\\$&fecha=\\$&rango=30&criteriouno=-a:&busquedauno=Lechner,%20Norbert](http://fondo.flacso.cl/cgi-bin/wxis?IsisScript=b-flacso/opac/uno.xis&base=flacso&tipo=$&fecha=$&rango=30&criteriouno=-a:&busquedauno=Lechner,%20Norbert) Visita 11-09-26
- Lindblom, Charles E. (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas* Ministerio para las administraciones públicas. Madrid
- López Segrera, Francisco (2006) *América Latina y el Caribe: principales tendencias de la educación superior* en *Revista AVALIAÇÃO*, v.11, n3, Set. 2006 (págs. 9-36)
- Meny, Y. y Thoenig, J (1992) *Las políticas públicas* Editorial Ariel, S.A. Barcelona
- Namo De Mello, Guiomar (Organizadora) (1984) *Escola nova, tecnicismo e edu-*

*cação compensatória* Edições Loyola, São Paulo

- Pereyra Faget, Ruiz (1999) *La formación docente en la Universidad de la República* [http://www.google.com.uy/#hl=es&cp=57&gs\\_id=9a&x-hr=t&q=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&pf=p&client=psy-ab&source=hp&pbx=1&oq=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&aq=f&x-qi=&aql=&gs\\_sm=&gs\\_upl=&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.,cf.osb&fp=-68094d004a6ecbbc&biw=1280&bih=646](http://www.google.com.uy/#hl=es&cp=57&gs_id=9a&x-hr=t&q=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&pf=p&client=psy-ab&source=hp&pbx=1&oq=ruiz+pereyra+faget+la+formacion+docente+en+la+universidad&aq=f&x-qi=&aql=&gs_sm=&gs_upl=&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=-68094d004a6ecbbc&biw=1280&bih=646) Visita 16-9-2008
- Pérez Pérez, Alberto (1990) *Los entes autónomos de la enseñanza en la constitución nacional*. Universidad de la República, Departamento de Publicaciones, Montevideo
- Portantiero, Juan Carlos (1978) *Estudiantes y Política en América Latina* Ed. Siglo Veintiuno, México D.F.
- Rebellato, José Luis y Giménez, Luis (1997) *Ética de la autonomía. Desde la práctica de la Psicología con las Comunidades* Roca Viva Editorial, Montevideo
- Rhoten, Diana (2004) *La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hasta las interpretaciones y las acciones* En CARNOY, Martín (2004) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay* Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay - Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, Akian Gráfica Editora S.A., Buenos Aires (págs. 275-323)
- Sader, Emir (2009) *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana* Siglo XXI Editores – CLACSO, Buenos Aires
- Santos, Boaventura de Sousa (2010) *La Universidad en el siglo XXI* Trilce, Montevideo
- Santos, Boaventura de Sousa (2005) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* CLACSO, Buenos Aires
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/sousa.html> Visita 10-04-2012
- Sanvisens, Alejandro (1984) *Introducción a La Pedagogía* Barcanova, Barcelona
- Simon, María (2009) *Propuestas y fundamentos del Proyecto de Ley General de*

- Educación En *La educación pública en reforma* Fundación Vivian Trías - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 15-20)
- Sirvent, María Teresa (1998) *Poder, participación y múltiples pobreza: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza* [www.centroconviven.org.ar](http://www.centroconviven.org.ar) Visita 4-10-09
- Soler, Miguel (2010) *El Debate educativo y la Ley 18,437* En *Una transformación en marcha*. ANEP-CODICEN, 2010 (págs. 295 a 327)
- Soler, Miguel (2009) *Testimonio y opinión* En *La Educación Pública en reforma* Fundación Vivian Trías – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 148-172)
- Sosa, Ademar (2005) *Autonomía, co-gobierno y coordinación* Asociación de Profesores de Educación Social y Cívica, Sociología y Derecho del Uruguay, Montevideo
- Torres, Jurjo (1994) *Globalización e interdisciplinariedad: el curriculum integrado* Morata, Madrid
- Torres, Rosa María. (2000). De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina. *Perspectivas*, XXX (2).
- Tünnermann, Carlos (1983) *Estudios sobre la teoría de la universidad*, Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, San José de Costa Rica
- Weber, Max (2000) **¿Qué es la burocracia?** Ediciones elaleph.com Disponible en [http://www.ucema.edu.ar/~ame/Weber\\_burocracia.pdf](http://www.ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf) Visitado el 2-7-2010
- Yarzabal, Luis (2006) *Del Normalismo a la Educación Superior manteniendo la identidad* En XIII ATD Nacional de Formación Docente, Salto <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/docentes/atd2.html>
- Fuentes documentales
- ANEP-CFE (2010) Programa 05 Período 2010-2014 TOMO VI [www.anep.edu.uy/anepdata/0000007156.pdf](http://www.anep.edu.uy/anepdata/0000007156.pdf) Visita 03-09-2010
- ANEP-CODICEN (2008a) *Comentarios de la ANEP sobre el Proyecto de Ley General de Educación* [www.anep.edu.uy/documentos/080806\\_exp\\_ANEP\\_Parlamento.pdf](http://www.anep.edu.uy/documentos/080806_exp_ANEP_Parlamento.pdf) Visita 14-9-2008
- ANEP-CODICEN, (2008b) *Bases para acuerdo con la Universidad de la República sobre educación terciaria* INFOEDUCAR N° 9 8 de setiembre de 2008

- <http://www.anep.edu.uy/infoeducar/infoeduca080909/index.html> Visita 2012-05-19
- ANEP-CODICEN (2007) *Aportes de la ANEP para la elaboración del anteproyecto de Ley de Educación*  
[www.udelar.edu.uy/renderResource/index/resourceId/8389/siteId/1](http://www.udelar.edu.uy/renderResource/index/resourceId/8389/siteId/1)Visita 22-11-2011
- ANEP-CODICEN (2006) *El CODICEN ante el Debate Educativo* Montevideo, octubre de 2006 [www.anep.edu.uy/documentos/codicendebateeducativo.pdf](http://www.anep.edu.uy/documentos/codicendebateeducativo.pdf)Visita 22-06-12
- ANEP-CODICEN (2005) *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009. Propuesta de ANEP* En <http://www.anep.edu.uy/anepweb/servlet/main003?192#WCNavegacion> visita 24-7-10
- ANEP (1995) *Proyecto de Presupuesto, sueldos, gastos e inversiones 1995-1999* Consejo Directivo Central, Montevideo
- ANEP-UDELAR (2007) *Declaración conjunta ANEP-UR* Disponible en <http://www.cfe.edu.uy/index.php/informacion-institucional/asamblea-tecnico-docnete-atd/23-institucional/dependencias/81-actas-de-las-atd>
- Arocena, Rodrigo (2007) *Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública. Algunos puntos que se sugiere tener en cuenta al adoptar resoluciones sobre los puntos 1 y 2 del Orden del Día de la reunión extraordinaria del Consejo Directivo Central del 31 de marzo* [www.universidad.edu.uy/renderresource/index/resourceid/8390/siteid/1](http://www.universidad.edu.uy/renderresource/index/resourceid/8390/siteid/1) visita 11-08-23
- CFE-ATD de Formación Docente Informes de Asambleas Nacionales Ordinarias y Extraordinarias 2001en adelante <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/docentes/atd2.html> visita 26-7-11 (Excepto el informe de la XIV ATD Nacional de 2007)
- CCSNEP (2010) *Comisión de Implantación del IUDE. Informe Final* Montevideo, Abril de 2010. <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/historia.html> Visita 13-08-2012
- <http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1990/5/mecweb/ci-iude?3colid=588&breadid=588>
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación pro-*



- ductiva con equidad* CEPAL-OREALC, Santiago de Chile
- CODE (2006a) *Informe al Congreso Nacional de Educación. Primera parte, Aporte de las Asambleas territoriales* IMPO Uruguay, noviembre de 2006
- (2006b) *Informe al Congreso Nacional de Educación. Segunda parte, Aportes Documentales* IMPO Uruguay, noviembre de 2006
- CODE (2007) *Informe Final*  
<http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/informe%20final%2016fff.pdf>
- Visita 26-4-2012
- DFPD (2010) *Memoria 2005-2009 ANEP-Monteverde*, Montevideo
- DFPD (1989) *REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ASAMBLEAS DOCENTES*, Acta N° 60 Resolución N° 89 de 31/VIII/89, en Estatuto del Funcionario Docente <http://www.dfpd.edu.uy/cfe/docentes/normativa.html> visita 27-07-11
- DFPD (2007) *Informe de Autoevaluación de la Formación Docente del Uruguay / 2007* [http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/autoevaluacion/info\\_trabajo/info\\_auto/info\\_auto\\_4.pdf](http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/autoevaluacion/info_trabajo/info_auto/info_auto_4.pdf) Son 14 documentos. La dirección web termina en *info\_auto\_1* (hasta 14) Visita 2011-11-21
- DFPD (2006a) *Propuestas a la CODE*  
[www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/.../com7doc1.doc](http://www.dfpd.edu.uy/cfe/institucional/comisiones/.../com7doc1.doc) visita 22-04-2010
- DFPD (2006b) *Proyecto: Autoevaluación Institucional de la Formación Docente* [http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=proyecto%3Aautoevaluaci%C3%B3n%20institucional%20de%20la%20formaci%C3%B3n%20docente&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dfpd.edu.uy%2Fcfef%2Finstitucional%2Fcomisiones%2Fautoevaluacion%2FProyecto%2520definitivo.doc&ei=uZ\\_LTt6GGYfwogGIoYgg&usg=AFQjCNGmPQ-A6ToEjJp08eZR0OP-BRlR5fQ&cad=rja](http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=proyecto%3Aautoevaluaci%C3%B3n%20institucional%20de%20la%20formaci%C3%B3n%20docente&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dfpd.edu.uy%2Fcfef%2Finstitucional%2Fcomisiones%2Fautoevaluacion%2FProyecto%2520definitivo.doc&ei=uZ_LTt6GGYfwogGIoYgg&usg=AFQjCNGmPQ-A6ToEjJp08eZR0OP-BRlR5fQ&cad=rja)
- Visita 2011-11-22
- Dirección de Enseñanza Primaria Y Normal (1939) *Enciclopedia de la Educación* Época III Año I N°1 Enero de 1939 Montevideo Uruguay *Decreto-Ley de Educación común* (Páginas 42 a 57)
- Frente Amplio (2003) *IV Congreso extraordinario del Frente Amplio* "Héctor Ro-

*dríguez*” 20-21 de diciembre de 2003 <http://www.frenteamplio.org.uy/files/Grandes%20Lineamientos%20Program%C3%A1ticos%20para%20el%20Gobierno%202005.pdf> Visita 9-6-2010

Frente Amplio (1998) *III Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Alfredo Zitarrosa”* Montevideo, 20, 21 y 22 de noviembre de 1998. <http://www.frenteamplio.org.uy/files/III%20Congreso%20Extraordinario,%20Documento%20Final.pdf> Visita 9-6-2010

Ley N° 18.437 Ley General de Educación  
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>

Ley N° 15.739 Ley de Emergencia  
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15739&Anchor=>

Ley N° 14.101  
<http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14101&Anchor=>  
MEC ACTAS de la CCSNEP

<http://educacion.mec.gub.uy/mecweb/container.jsp?contentid=588&site=5&channel=mecweb&3colid=588> VISITA 11-08-11

MEC ACTAS de la Comisión de Implantación del IUDE  
<http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/1990/5/mecweb/ci-iude?3colid=588&breadid=588> Visita 15-10-2012

MEC (2008) ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 11 de abril de 2008

MEC (2007) ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 26 de septiembre de 2007

<http://www.plazadedeportes.com/imgnoticias/12082.pdf> visita: 28-5-11

MEC - Decreto 308/995 Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada

[www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1921/1/decreto\\_308-995.pdf](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1921/1/decreto_308-995.pdf)

UDELAR *Historia de la Universidad de la República*

[http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading\\_761](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/98#heading_761) Visita 24-03-2012

UDELAR -CDC (2010) Aprobación del Informe Final de la CI del IUDE el 22-6-10

<http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/25832/referer=>

PageId/88 Visita 28-07-11

UDELAR, (2008a) *Hacia la reforma universitaria* Fascículo 4

[www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810)

UDELAR, (2008b) *Informativo del Rectorado* 15-08-2008

<http://www.universidadur.edu.uy/blog/?p=72>

UDELAR-CDC (2007) *Hacia la reforma universitaria* Fascículo 1

[www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/810)

UDELAR-CSE (2006) CSE a la CODE [www.universidadur.edu.uy/Documento\\_CSE\\_al\\_CODE.pdf](http://www.universidadur.edu.uy/Documento_CSE_al_CODE.pdf) Visita 2011-11-22

UDELAR PLEDUR 2005-2009 [www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102) Visita 2011-11-22

UDELAR, PLEDUR 2000-2004 [www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102](http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageId/102) Visita 2011-11-22

UDELAR -CDC (1990a) *Concepto de Universidad* 2 de abril de 1990, aprobado en general

UDELAR -CDC (1990b) *Concepto de Educación Superior en la tradición nacional* 2 de abril de 1990, aprobación total

UDELAR (1986) *Plan de reestructuración de la Universidad de Oscar Maggiolo* División de publicaciones y Ediciones, Universidad de la República, Montevideo

UNESCO (2009) *Conferencia Mundial de Educación Superior 2009: Las Nuevas Dinámicas de la Educación Superior y de la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo* (UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009) <http://www.unesco.org/es/wche2009/> visita 02-09-11

UNESCO (2005) *Hacia las sociedades del conocimiento* Informe Mundial. Ediciones UNESCO. París

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>

Visita 02-09-11

UNESCO (1998) *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*. Conferencia Mundial de Educación Superior, París, 1998 Proyecto Principal de Educación BOLETIN 47, diciembre 1998 [unesdoc.unesco.org/images/0011/001147/114723s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001147/114723s.pdf). Visita 02-09-11

UNIDAD TEMÁTICA DE EDUCACIÓN- Frente Amplio (2006) *Documento 2003-2006. Propuestas para la educación* Tradinco, Montevideo.

La “Universidad se Investiga” es una colección que recoge los aportes de la “Maestría en Enseñanza Universitaria”, de los “Proyectos de investigación para la mejora de la calidad de la enseñanza univversitaria” (PIMCEU) con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza, así como de las investigaciones relacionadas con la Educación Superior en el Uruguay. El desafío de esta publicación es la divulgación de los resultados nacionales en el prolífero y creciente campo de la Investigación Educativa en contextos terciarios, en un formato accesible a todo aquel lector interesado en la temática.



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



comisión sectorial  
de enseñanza